Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/2124

25. 09. 78

Sachgebiet 6

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1976

Inhaltsverzeichnis

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofes vom 22. September 1978 — I 1 — 20 — 81 — 02 (76).

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1976 zusammengefaßt, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein kann (Art. 114 Abs. 2 GG, § 97 BHO).

Die Bemerkungen beziehen sich, soweit geboten, auch auf die Sondervermögen des Bundes und auf bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen aufgenommen worden über spätere und frühere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 BHO).

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat die Bemerkungen beschlossen.

Stand des Entlastungsverfahrens

2. Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1973 und 1974 Entlastung erteilt (Stenographischer Bericht über die 99. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. Juni 1978). Der Bundesrat hat die Entlastung der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1972 bis 1975 — mit Einschränkung wegen bestimmter überplanmäßiger und außerplanmäßiger Ausgaben zu Lasten der Bundeshaushalte 1972 und 1973 — beschlossen (451. Sitzung vom 4. November 1977 und 454. Sitzung vom 17. Februar 1978).

Der Beschluß des Deutschen Bundestages über die Entlastung für das Haushaltsjahr 1975 steht noch aus.

Prüfungsumfang

3. Entsprechend der gesetzlichen Ermächtigung (§ 89 Abs. 2 BHO) hat der Bundesrechnungshof die Prüfung beschränken müssen und Rechnungen ungeprüft gelassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Wenn deshalb einige Ressorts umfangreicher, andere dagegen weniger oder gar nicht in den Bemerkungen behandelt werden, so läßt dies nicht den Schluß zu, daß die Ressorts unterschiedliches Gewicht auf eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung gelegt haben.

Der Bundesrechnungshof bezieht die Ergebnisse der Vorprüfung in die Berichterstattung ein.

Sachverhalte

4. Die Bundesminister hatten Gelegenheit, zu den ihre Geschäftsbereiche berührenden Sachverhalten Stellung zu nehmen. Soweit sie abweichende Auffassungen vorgebracht oder Ergänzungen zu den Sachverhalten vorgetragen haben, kommt dies in den Bemerkungen zum Ausdruck. Im übrigen sind die Prüfungsfeststellungen in der Regel schon vorher mit den geprüften Stellen erörtert worden. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß über die dargestellten Sachverhalte (anders als über deren Würdigung und die sich daraus ergebenden Folgerungen) Meinungsverschiedenheiten zwischen den Ressorts und dem Bundesrechnungshof nicht bestehen.

Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse

Ergebnis der Geldrechnung

5.

	Einnahmen DM	Ausgaben DM
a) Nach der Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1976 betragen die Isteinnahmen und die Istausgaben	166 415 203 527,35	166 415 203 527,35
b) Hinzu treten die am Schluß des Haushaltsjahres verbliebenen Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1977 zu übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1976 zuzurechnen sind	2 204 731,20	4 299 933 223,01
c) Summe der Ist-Beträge und der am Schluß des Haushaltsjahres 1976 verbliebenen Haushaltsreste (Summe a) und b)) — Rechnungsist —	166 417 408 258,55	170 715 136 750,36
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1976 beträgt das Haushaltssoll	164 046 573 000,00	164 046 573 000,00
e) Hinzu treten die aus dem Haushaltsjahr 1975 übernommenen Haushaltsreste	19 591 392,67	4 205 947 197,28
f) Summe der Sollbeträge und der aus dem Haushaltsjahr 1975 übernommenen Haushaltsreste (Summe d) und e)) — Rechnungssoll —	164 066 164 392,67	168 252 520 197,28
g) Unterschied zwischen dem Rechnungssoll (f) und dem Rechnungsist (c) = Mehreinnahme/Mehrausgabe	2 351 243 865,88	2 462 616 553,08
h) Mithin rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres	−111 372 687,20	

Rechnungsmäßiges Gesamtergebnis

6. Nach Nr. 5 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1975 (Drucksache 8/373 S. 5) betrug das rechnungsmäßige Gesamtergebnis

	DM
am Ende des Haushaltsjahres 1975	− 4 186 355 804,61
Nach der Bundeshaushaltsrechnung 1976 ergibt sich als rechnungsmäßiges Jahresergebnis (s. Nr. 5 h))	− 111 372 687,20
Am Ende des Haushaltsjahres 1976 war demnach das rechnungsmäßige Gesamtergebnis .	− 4 297 728 491,81

Finanzierungsrechnung

7.

	DM	DM
a) Summe der Ist-Einnahmen abzüglich		166 415 203 527,35
Einnahmen aus Krediten vom Kreditmarkt	46 315 547 633,12	
Münzeinnahmen	74 068 546,07	46 389 616 179,19
		120 025 587 348,16

b) Summe der Ist-Ausgaben abzüglich	166 415 203 527,35
Ausgaben für Schuldentilgung am Kreditmarkt ..	20 533 361 368,96
	145 881 842 158,39
c) Finanzierungssaldo (a ⁒ b) .	—25 856 254 810,23

Ausgabereste

8. Die am Schluß des Haushaltsjahres 1976 verbliebenen Ausgabereste einschließlich Vorgriffe betragen 4 299 933 223,01 DM (Nr. 5 b) = rd. 2,6 v. H. der Ist-Ausgaben von 166 415 203 527,35 DM (im Vorjahr ebenfalls 2,6 v. H.).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

9. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben für das Haushaltsjahr 1976 betragen 1 243 304 491,71 DM (Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1976 — Seiten 2183 bis 2241), das sind rd. 0,76 v. H. (1975 rd. 0,39 v. H.) des Haushaltssolls von 164 046 573 000,00 DM und 598 415 952,15 DM mehr als im Haushaltsjahr 1975. Von den Haushaltsüberschreitungen entfallen auf:

überplanmäßige Ausgaben	1 102 315 374,72 DM
außerplanmäßige Ausgaben	140 989 116,99 DM
Gesamtsumme	1 243 304 491,71 DM
darin sind an Vorgriffen	43 971 377,38 DM

enthalten.

Die umfangreichsten Haushaltsüberschreitungen sind bei folgenden Einzelplänen ausgewiesen:

Einzelplan	DM	rd. v. H. aller Haushaltsüberschreitungen
06	35 389 412,70	2,8
10	55 113 894,31	4,4
11	193 780 388,30	15,6
14	345 128 703,08	27,8
15	66 303 462,39	5,3
23	35 473 449,95	2,9
25	261 015 597,73	21,0
27	134 359 643,02	10,8

Der Bundesrechnungshof hat bereits in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für die Haushaltsjahre 1968/69 (Drucksache VI/2697), 1972 (Drucksache 7/2709) und 1975 (Drucksache 8/373) darauf hingewiesen, daß die Haushaltsüberschreitungen verringert werden könnten, wenn Entwicklungen mit finanzieller Auswirkung, die erst nach der Aufstellung der Voranschläge, jedoch vor Verabschiedung des Haushaltsplanes eingetreten sind, rechtzeitig berücksichtigt würden. Solche Ausgaben sind nicht unvorhergesehen; sie können noch in den Haushaltsplan eingestellt werden. Nach dem aus der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung jeweils ersichtlichen Sachverhalt hätten eine Reihe von Haushaltsüberschreitungen durch Anpassung der Haushaltsansätze gemindert werden können.

Einsparung von Personalstellen

10. Nach § 21 Haushaltsgesetz 1976 waren insgesamt 1 000 Planstellen für Beamte und Stellen für Angestellte einzusparen.

Die Einsparung wurde wie folgt erbracht:

bei Beamten	398
Angestellten	602
Gesamt:	1 000

Vermögensrechnung

	DM
11. Das Vermögen betrug zu Beginn des Haushaltsjahres 1976 insgesamt	118 537 485 233,03
am Ende des Haushaltsjahres 1976	121 593 138 332,70
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Mehrung von oder rd. 2,6 v. H.	3 055 653 099,67
Schulden zu Beginn des Haushaltsjahres 1976	98 172 267 044,87
am Ende des Haushaltsjahres 1976	125 412 497 239,17
Dies bedeutet eine Bestandsveränderung mit einer Erhöhung von oder rd. 27,7 v. H.	27 240 230 194,30

Im übrigen hat die Prüfung der Vermögensrechnung keine Ergebnisse gebracht, die für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein könnten. Der Bundesrechnungshof sieht daher von einer weiteren zahlenmäßigen Darstellung der Bundesvermögensrechnung ab.

Die Erörterungen mit dem Bundesminister der Finanzen über eine sinnvolle Neugestaltung der Vermögensrechnung sind noch nicht abgeschlossen (s. Nr. 9 der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974). Der Bundesminister der Finanzen beabsichtigt, den Nachweis des Bundesvermögens im Rahmen von Verwaltungsvorschriften zum Teil IV der Bundeshaushaltsordnung grundlegend neu zu regeln.

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

12. Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1976 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Bundeshaushaltsrechnung und in den Oberrechnungen, Zentralrechnungen und der Hauptrechnung aufgeführt sind. Dies gilt entsprechend für die Rechnungen der Sondervermögen.

Soweit der Bundesrechnungshof und die Vorprüfungsstellen die Einnahmen und Ausgaben stichprobenweise geprüft haben, sind diese ordnungsgemäß belegt. Für den Fall, daß bei späteren Prüfungen der Rechnungen Beträge festgestellt werden, die nicht ordnungsgemäß belegt sind, bleibt die Aufstellung von Bemerkungen vorbehalten.

Besondere Prüfungsergebnisse

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

Auswärtiges Amt

(Kapitel 05 01)

Technische Einrichtungen für das Chiffrier- und Fernmeldewesen im In- und Ausland

(ausgenommen Fernsprechanlagen)

(Titel 515 04 und 812 04)

13. Die örtliche Prüfung der Ausgaben für die Haushaltsjahre 1975 und 1976 — rd. 6,1 Millionen DM und rd. 4,6 Millionen DM — durch den Bundesrechnungshof im Juni 1977 hat ergeben, daß im mittelbewirtschaftenden Referat der Zentrale eine Reihe z. T. schwerwiegender Verstöße gegen die Grundsätze einer ordnungsmäßigen Haushalts- und Wirtschaftsführung vorgekommen war.

Der Bundesminister hatte dies bereits festgestellt. Er hat zwar die Leitung des Referats neu besetzt, einem Angestellten gekündigt und Unregelmäßigkeiten abgestellt, er hat aber keine Schritte hinsichtlich der Ersatzansprüche des Bundes und der Ahndung möglicher Dienstvergehen und strafbarer Handlungen eingeleitet.

14. Folgende Verstöße sind hervorzuheben: Entgegen der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmung sind bis Ende 1975 zahlreiche technische Geräte, insbesondere auch solche der Unterhaltungselektronik, unter falschen oder irreführenden Bezeichnungen gekauft und von Referatsangehörigen z. T. jahrelang privat benutzt worden. Die Benutzer haben gegenüber dem Auswärtigen Amt behauptet, dienstliche Zwecke verfolgt zu haben. Nicht selten wurden auch Aussonderungsverfügungen mit unzutreffenden Begründungen erlassen („Schrottwert", „nicht mehr betriebsfähig"). 31 Geräte mit einem Anschaffungswert von insgesamt rd. 20 000 DM haben Angehörige des Referats inzwischen zurückgegeben, darunter mehrere Stereo-Anlagen. Weitere Fälle bedürfen der Aufklärung, so der Verbleib von vier angeblich als Schrott ausgesonderten Sende- und Empfangsgeräten im Wert von insgesamt etwa 34 000 DM.

Der Bundesrechnungshof hat es für notwendig gehalten, daß die Höhe des dem Bund entstandenen Schadens festgestellt und geprüft wird, inwieweit Schadenersatzansprüche geltend zu machen und sonstige Maßnahmen einzuleiten sind. Der Bundesminister hat Anfang 1978 mitgeteilt, daß entsprechende Erhebungen einschließlich einer umfassenden Bestandsaufnahme im Gange seien.

15. Der Bundesminister hat über Jahre hinweg mehr technische Geräte als nötig beschafft. Im Juni 1977 hatten die Vorräte einen Umfang angenommen, der den Ersatz-, aber auch den absehbaren Neubedarf wertmäßig um weit mehr als 1 Million DM überstieg.

Möglich war dies, weil der Bundesminister bei der Aufstellung der Haushaltspläne überhöhte Ansätze aufgenommen hatte. Überdies hatte es der Bundesminister unterlassen, bei Titel 812 04 die finanzielle Abwicklung größerer, sich auf mehrere Jahre erstreckende Beschaffungen entsprechend den Vorschriften der Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) über mehrjährige Programme darzustellen. Schließlich war auch zu beanstanden, daß das mittelbewirtschaftende Referat bis Ende 1976 keine Haushaltsüberwachungsliste für in Anspruch genommene Verpflichtungsermächtigungen geführt hat.

Der Bundesminister hat hierzu erwidert, der Umfang der durch die frühere Beschaffungspraxis entstandenen Vorräte an Fernmeldegeräten und -material sei bzw. werde auf einen angemessenen Stand zurückgeführt. Bei der Planung und der Vergabe neuer Aufträge werde der noch vorhandene Vorrat berücksichtigt. Die Erläuterungen zu Titel 812 04 sollen vom Haushaltsjahr 1979 an entsprechend den Vorschriften der HRB gestaltet werden.

16. Der Bundesminister wird vor allem wegen der Gefahr der Verjährung beschleunigt handeln und im übrigen Vorsorge treffen müssen, daß sich ähnliche Vorkommnisse nicht wiederholen.

Vertretungen des Bundes im Ausland

(Kapitel 05 03)

Bezüge der planmäßigen Beamten

(Titel 422 01)

17. Im Stellenplan der Auslandsvertretungen sind seit 1972 u. a. Planstellen für eine sogenannte Personalreserve ausgebracht. Die Personalreserve, ein personalwirtschaftliches Instrument, mit dessen Hilfe Vakanzen bei den Auslandsvertretungen ausgefüllt werden sollen, die bei Versetzungen, längerer Sprachenausbildung und dgl. eintreten können, geht auf einen Vorschlag der Kommission für die Reform des Auswärtigen Dienstes vom März 1971 zurück und bestand im Haushaltsjahr 1977 aus 31 Planstellen des höheren und 23 des gehobenen Dienstes.

18. Nach dem Stande vom 1. März 1977 waren mehrere dieser Planstellen durch Bedienstete be-

setzt, die nicht bei den Auslandsvertretungen beschäftigt waren. Es wurden geführt auf

1 Planstelle B 3

ein Angestellter mit außertariflicher Vergütung, der ohne Bezüge zu einer Partei beurlaubt war,

2 Planstellen A 13 (höherer Dienst)

die persönlichen Referenten,

8 Planstellen des gehobenen Dienstes

6 Bedienstete, die im Besoldungsreferat der Zentrale eingesetzt und 2, die als Mitglieder des Personalrates nach § 46 Abs. 3 BPersVG freigestellt waren.

Die Besetzung dieser 11 Planstellen hatte der Bundesrechnungshof beanstandet, weil er sie mit der Zweckbestimmung für unvereinbar hielt.

Ende Januar 1978 erwiderte der Bundesminister, die beanstandete Verwendung sei in 10 Fällen abgestellt worden, nur ein Beamter des gehobenen Dienstes sei noch im Besoldungsreferat eingesetzt.

19. Nach dem Stande vom Januar 1978 waren von 54 Planstellen 51 besetzt (29 höherer Dienst, 22 gehobener Dienst). Davon waren 28, also mehr als die Hälfte, unzutreffend besetzt. Im Januar 1978 wurden u. a. auf solchen für die Personalreserve der Auslandsvertretungen ausgebrachten Planstellen geführt:

3 Beamte der Besoldungsgruppe A 15, die ohne Bezüge zu einer Partei, einer Fraktion des Deutschen Bundestages und zur Anfertigung einer gesellschaftswissenschaftlichen Studie beurlaubt waren,

8 Beamte in der Zentralabteilung,

2 im Ministerbüro,

1 Beamter im Planungsstab der Zentrale,

8 Beamte in der politischen Abteilung und der Abteilung für Außenwirtschaftspolitik und europäische Integration sowie

5 in der Rechtsabteilung.

Der Bundesminister hat erklärt, nach dem Stande von Anfang April 1978 habe er die Inanspruchnahme von Planstellen für drei Beurlaubte und für Kräfte in der Zentralabteilung — mit Ausnahme des Referats für Geheimschutz und Sicherheit — abgestellt ebenso wie bei einem Teil der übrigen 17 Planstellen. Die noch verbleibenden erfüllen nach seiner Auffassung die Voraussetzungen für eine Nutzung im Rahmen der Personalreserve. Der Bundesminister beruft sich darauf, zum Zeitpunkt der Schaffung der Stellenreserve habe Einigkeit darüber bestanden, daß die auf diesen Stellen zu führenden Mitarbeiter auch im Inland eingesetzt werden dürften, besonders bei der Sprachfortbildung, der Teilnahme an Lehrgängen und auch beim Einsatz in Arbeitsbereichen, die durch die politische Entwicklung vorübergehend besonders belastet werden. Die Veranschlagung aller Planstellen der Personalreserve bei Kapitel 05 03 erfolge aus Gründen der Übersichtlichkeit.

20. Der Bundesrechnungshof hat sich der Auffassung des Bundesministers nur teilweise anschließen können. Unstreitig ist, daß auf Planstellen der Personalreserve dann zurückgegriffen werden kann, wenn Auslandsbeamte an der Sprachfortbildung oder an Lehrgängen im Inland teilnehmen. Auf solchen Stellen zusätzliche Kräfte zu führen für Arbeitsbereiche, die durch die politische Entwicklung vorübergehend besonders belastet werden, hält der Bundesrechungshof hingegen mit dem Zweck, für den das Parlament die Personalreserve bewilligt hat, nicht für vereinbar. Zwar hatte die Reformkommission s. Z. eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen. Der Inanspruchnahme von Planstellen der Personalreserve für diesen Zweck steht aber entgegen, daß diese bei Kapitel 05 03 — Vertretungen des Bundes im Ausland —, nicht aber bei Kapitel 05 01 — Auswärtiges Amt (Zentrale) — ausgebracht sind. Schließlich kann die Frage nicht losgelöst von der Tatsache betrachtet werden, daß der Bundesminister zur flexiblen Gestaltung seiner Personalwirtschaft allgemein ermächtigt ist, bis zu 76 Auslandsbeamte — d. h. Inhaber von Planstellen des Kapitels 05 03 — im Bedarfsfalle im Inland (Zentrale) zu beschäftigen (vgl. Erläuterungen zu Kapitel 05 01 Titel 422 02 Haushaltsjahr 1977).

Der Bundesminister wird die Planstellen der Personalreserve des Kapitels 05 03 künftig nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck (§ 45 Abs. 1 Satz 1 BHO) in Anspruch nehmen dürfen.

Vermischte Verwaltungsausgaben

(Titel 539 99)

21. Aufgrund von Beanstandungen des Bundesrechnungshofes (Drucksache 7/2709 Nr. 66/67) hat der Bundesminister im Jahre 1974 die Auslandsvertretungen angewiesen,

die Bestände an Zahlungsmitteln in der Landeswährung grundsätzlich so niedrig zu halten, daß sie den Bedarf für eine, höchstens jedoch für zwei Wochen decken,

die Geldbeschaffung bei besonders starken Währungsschwankungen sogar auf den Bedarf für ein bis zwei Tage zu beschränken und

bei Kassenprüfungen darauf zu achten, daß diese Grundsätze eingehalten werden.

Dennoch sind im Haushaltsjahr 1975 wiederum erhebliche Ausgaben für Kursverluste entstanden. Diese sind darauf zurückzuführen, daß vor allem zwei Vertretungen in Lateinamerika die Weisungen des Bundesministers nicht beachtet haben.

Die eine Botschaft hat — ungeachtet des fortschreitenden Verfalls der Landeswährung — für lange Zeiträume überhöhte Kassenbestände gehalten. Diese haben in der Zeit vom 4. bis 31. März 1975, in der der Durchschnittskurs um mehr als ein Drittel fiel, einen Kursverlust von allein rd. 188 000 DM verursacht.

Die andere Botschaft hat es nicht nur unterlassen, die Geldabrufe zu Lasten des Akkreditivs auf einen Bedarf für ein bis zwei Tage umzustellen, sondern sogar den Zeitraum von zwei Wochen überschritten. Die Währung des Landes hat innerhalb der ersten neun Monate des Jahres 1975 gegenüber der D-Mark etwa drei Viertel ihres Wertes eingebüßt; anschließend ist sie umgestellt und dabei nochmals abgewertet worden. Die durch die langfristigen Abrufe bedingten, überhöhten Bestände in Landeswährung haben in diesem Fall zu einem Kursverlust in Höhe von rd. 52 000 DM geführt. Dennoch hat der Kassenaufsichtsbeamte der Botschaft im Dezember 1975 anläßlich einer außerordentlichen Kassenprüfung ausdrücklich bestätigt, daß die Weisung des Auswärtigen Amtes aus dem Jahre 1974 beachtet worden sei.

Der Bundesminister hat in beiden Fällen keine Folgerungen gezogen.

Der Bundesrechnungshof hat es für unerläßlich gehalten, daß der Bundesminister die Haftungsfrage prüft und die Dienstaufsicht verschärft.

22. Der Bundesminister hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten, eine Ersatzpflicht der in Betracht kommenden Bediensteten jedoch verneint, weil diesen unter den gegebenen Umständen grobe Fahrlässigkeit nicht nachgewiesen werden könne. Im übrigen seien sämtliche Vertretungen erneut angehalten worden, ihren Geldbedarf kurzfristig zu decken. Außerdem seien die Möglichkeiten zur Überwachung der Kassenbestände bei den Zahlstellen der Auslandsvertretungen verbessert worden.

Inzwischen hat der Bundesminister den Bundesrechnungshof davon unterichtet, daß er „die Frage einer Pflichtverletzung gemäß § 78 BBG" erneut prüfen werde.

23. Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß künftig — besonders bei größeren Kursschwankungen — die Kassenaufsicht mit erhöhter Sorgfalt ausgeübt und, bei Zuwiderhandlungen gegen die Weisungen, der Haftungsfrage unverzüglich nachgegangen wird.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 06 02)

Für zentrale Maßnahmen auf dem Gebiet des Sports

(Titel 684 61)

24. Zur Förderung des Leistungssports sind im Bundesgebiet 22 Bundesleistungszentren errichtet worden. Die Bauten und Einrichtungen sind überwiegend aus Bundesmitteln finanziert worden.

Ursprünglich sollten die Unterhaltungskosten dieser Leistungszentren von deren Trägern (Gemeinden und Verbänden) aus Benutzungsentgelten und anderen eigenen Einnahmen aufgebracht werden. Bald entstanden jedoch Fehlbeträge, die die Träger nicht mehr allein decken konnten. Deshalb wurden erstmals im Jahre 1969 Bundeszuwendungen auch zu den Unterhaltungskosten gewährt. Der Haushaltsansatz für diese Zuwendungen ist von 0,5 Millionen DM im Jahre 1970 auf 6 Millionen DM im Jahre 1977 angewachsen.

Außer den 22 Bundesleistungszentren fördert der Bundesminister drei weitere Leistungszentren, die sich von den ersteren dadurch unterscheiden, daß sie nicht ausschließlich Zwecken des Spitzensports dienen. Eines davon ist die Regatta-Anlage München-Feldmoching/Oberschleißheim.

Sie wurde als Sportanlage für die Olympischen Spiele 1972 in München erbaut und ging durch Konsortialvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Freistaat Bayern und der Landeshauptstadt München vom 29. Juni 1972 zusammen mit anderen Olympia-Anlagen in das Eigentum der Stadt München als Trägerin über. Nach dem Vertrag hat die Stadt — abweichend von der Regelung für die Olympia-Anlagen auf dem Oberwiesenfeld — die Folgekosten allein zu tragen.

Der Bundesminister hat trotzdem in den letzten fünf Jahren insgesamt 1,6 Millionen DM von den Folgekosten der Regatta-Anlage getragen. Er hat nämlich nach den olympischen Spielen dort ein Leistungszentrum eingerichtet und gemäß einer Vereinbarung vom 13. Juni 1973 vom Unterhaltungskosten-Defizit der Anlage 45 v. H. — entsprechend dem Anteil der zu erwartenden Nutzung — übernommen. Das Land trägt 28 v. H., die Stadt restliche 27 v. H. und das Defizit aus dem sommerlichen Badebetrieb. Für die Zeit ab 1. Januar 1978 soll eine neue Vereinbarung über die Defizitdeckung getroffen werden.

25. Die Regatta-Anlage wird als Leistungszentrum für den Spitzensport, — allein für dessen Förderung ist der Bundesminister zuständig —, nur in geringem Umfang genutzt. Der Deutsche Kanu-Verband hat an ihr kaum Interesse. Der Deutsche Ruderverband will die Anlage im Jahr 1978 nur an 70 Tagen durch Teilbelegung in Anspruch nehmen, denn er nutzt neben zehn Bundesstützpunkten in erster Linie das Bundesleistungszentrum in Ratzeburg, zu dessen Betrieb der Bundesminister im Jahr 1977 313 000 DM an Zuwendungen gegeben hat.

Die beiden Fachverbände können die Anlage in Feldmoching auch räumlich nicht auslasten. Sie ist 85 ha groß und besteht aus einem 31 ha großen Wasserbecken, Tribünen für 26 000 Zuschauer, Hallen- und Parkplatzbauten großen Ausmaßes und einem Unterkunftsgebäude. Für den Betrieb des Leistungszentrums werden die Tribünen und die Zuschauer-Parkplätze überhaupt nicht, die Hallen und die großen Freiflächen nur zum geringen Teil be-

nötigt. Trotzdem werden die Unterhaltungskosten der gesamten Anlage der Berechnung des Bundesanteils zugrunde gelegt. Überwiegend steht die Anlage dem Bayerischen Ruderverband, dem Bayerischen Kanuverband, Münchner Rudervereinen und dem Breitensport zur Verfügung. Sie wird auch für Erholungs- und für andere Zwecke genutzt.

Angesichts der geringen zeitlichen und räumlichen Nutzung der Anlage für den Spitzensport erscheint die Übernahme von 45 v. H. des Unterhaltungskostendefizits durch den Bund zu hoch.

26. Der Bundesminister hat mitgeteilt, bereits vor Abschluß des Konsortialvertrages sei mit der Stadt München und dem Freistaat Bayern vereinbart worden, dort ein Leistungszentrum zu errichten. Diese Vereinbarung sei Voraussetzung dafür gewesen, daß die Stadt die Trägerschaft übernommen habe. Der Bund habe nach dem Konsortialvertrag auch das Recht, einzelne Sportanlagen gegen angemessene Beteiligung an den Unterhaltungskosten mitzunutzen. Deshalb sei das Leistungszentrum gebildet worden. Die Anlage sei bereits Bundesstützpunkt für Kanu und solle auch Bundesstützpunkt für Rudern werden. Bereits jetzt rechtfertige sich das Leistungszentrum durch die Nutzung auf Landesebene.

Auch wenn schon vor Abschluß des Konsortialvertrages Übereinstimmung über die Errichtung eines Leistungszentrums bestand, so sind doch die Einzelheiten, insbesondere der Umfang der Nutzung durch den Bund und dessen finanzielle Beteiligung, erst ein Jahr später schriftlich festgelegt worden. Dabei hätte der Bundesminister die Mitbenutzung durch den Bund nur in dem Maße vereinbaren sollen, wie ein Bedarf für Bundeszwecke bestand.

Dieser hätte auch nur eine geringere Kostenbeteiligung des Bundes gerechtfertigt. Die Nutzung auf Landesebene kann hierauf keinen Einfluß haben, da sie die Belange des Bundes nicht berührt.

Der Bundesrechnungshof ist darüber hinaus der Meinung, daß die Anlage für den Bund als Leistungszentrum nach wie vor entbehrlich ist, wohl aber als Bundesstützpunkt für den Spitzensport zur Verfügung stehen sollte. Bei solchen Stützpunkten, die dem Zweck dienen, Spitzensportlern zu ermöglichen, bei kürzeren Anreisewegen häufiger, auch tageweise, zu trainieren, trägt der Bund jedoch keine Unterhaltungskosten, er übernimmt nur die durch die eigentliche Trainingsarbeit anfallenden Kosten. So sollte künftig auch im Falle der Regatta-Anlage Feldmoching verfahren werden.

27. Die Umwandlung von Leistungszentren in Stützpunkte bietet sich auch für andere Zentren an, insbesondere für solche, die nach früheren Feststellungen des Bundesrechnungshofes für Bundeszwecke nur geringfügig ausgelastet sind. Im Hinblick auf das steile Ansteigen der Bundeszuwendungen für die Unterhaltung von Leistungszentren sollte der Bundesminister fortlaufend prüfen, welche Einrichtungen nur noch als Stützpunkte genutzt werden sollten. Die dadurch freiwerdenden Bundesmittel könnten dann gezielt dort eingesetzt werden, wo dringender Bedarf besteht.

Bundeskriminalamt

(Kapitel 06 10)

Automatisierte Datenverarbeitung im Bundeskriminalamt

(Titelgruppe 02)

28. Im Jahre 1972 hatte eine Prüfung der Sachausgaben des Bundeskriminalamtes für Maßnahmen auf dem Gebiet der Automatisierten Datenverarbeitung (ADV) ergeben, daß diese Maßnahmen nicht den Grundregeln einer ordentlichen ADV-Planung entsprachen und vermeidbare Fehlinvestitionen zur Folge hatten. Der Bundesrechnungshof sah damals von weiteren Erörterungen ab, weil das Anfang 1972 vom Bundesminister vorgelegte, mit den Bundesländern abgestimmte „Konzept für die elektronische Datenverarbeitung zu kriminalpolizeilichen Zwecken" Ansatzpunkte für eine Neuorientierung der polizeilichen ADV-Planung enthielt.

Der Bundesrechnungshof hat sich im Jahre 1977 erneut mit den ADV-Aktivitäten des Bundeskriminalamtes befaßt. Er hat dabei festgestellt, daß der personelle und sachliche Aufwand (in den Haushaltsjahren 1973 bis 1977 rd. 60 Millionen DM allein an DV-bezogenen Sachausgaben) bei weitem nicht zu den Ergebnissen geführt hat, die nach dem Inhalt des oben erwähnten, Ende 1975 fortgeschriebenen „Konzepts" zu erwarten waren. Die sachlichen Vorgaben, die auf ein „gemeinsames, arbeitsteiliges, elektronisches Informations- und Auskunftssystem für die gesamte Polizei (INPOL) in der Bundesrepublik mit dem Bundeskriminalamt als Zentralstelle" abzielten, konnten nur zum Teil und nur mit beträchtlichen Verzögerungen verwirklicht werden. Unterschiedliche Hard- und Software-Ausstattungen und uneinheitliche organisatorische Lösungen für Datenhaltung und -nutzung stehen den Bemühungen um die beschleunigte Einführung eines völlig vereinheitlichten, strikt arbeitsteiligen Gesamtsystems im Wege. Sie zwingen zu unvollkommenen Ersatzlösungen und vervielfachen den Aufwand in Bund und Ländern.

Der Versuch, dieser Uneinheitlichkeit durch die Einrichtung von Bund-Länder-Kommissionen zu begegnen, führte — ungeachtet der zur Lösung von Einzelproblemen geleisteten Arbeit — nicht zum Erfolg, weil auch die Mitglieder dieser Kommissionen ihre Beiträge an den gewachsenen Realitäten ausrichteten. Die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundeskriminalamtes wurden und werden ferner dadurch beschränkt, daß über die aus seiner Zentralstellenfunktion abzuleitenden Kompetenzen bei den INPOL-Beteiligten nicht in jeder Hinsicht volle Übereinstimmung besteht. Erschwerend wirkt schließlich, daß das Bundeskriminalamt noch nicht über das notwendige Instrumentarium zur optimalen Steuerung seiner INPOL-Aktivitäten verfügt und sich statt dessen mit einem für ADV-Vorhaben dieser Größenordnung ungewöhnlichen, pragmatischen Vorgehen behilft. Im Rechenzentrum reichen die im Bundeskriminalamt bisher über den Leistungsstand der einzelnen Systemkomponenten gesammelten und ausgewerteten Informationen nicht aus, um die fachlichen Anforderungen und tech-

nischen Realisierungsmöglichkeiten wechselseitig so anzupassen, daß eine volle Ausschöpfung des Leistungspotentials der Datenverarbeitungsanlagen gewährleistet ist.

29. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister am 29. März 1977 über seine Feststellungen unterrichtet, dabei an einschlägige Empfehlungen des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aus den Jahren 1968 und 1969 erinnert sowie ergänzende Hinweise und Anregungen für eine seit einiger Zeit zwischen Bund und Ländern im Gespräch stehende Neuorientierung des INPOL-Komplexes gegeben.

Der Bundesrechnungshof ging dabei davon aus, daß wichtigstes Ziel eines revidierten Gesamtkonzepts die konsequente Einhaltung des — an sich selbstverständlichen — Prinzips des größtmöglichen Nutzens bei geringstmöglichen Kosten — und zwar jeweils für die Gesamtheit der INPOL-Benutzer — sei. Kompetenzprobleme dürften bei dem erstrebten einheitlichen und arbeitsteiligen Gesamtsystem nicht auftreten, weil bei strikter (und insgesamt kostensparender) Arbeitsteilung alle Benutzer auch ohne die parallele Führung eigener Datenbestände Zugang zu den für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigten Informationen hätten.

Ausgehend von dieser Grundposition hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister Vorstellungen über vordringlich zu treffende Maßnahmen unterbreitet. Sie betreffen vor allem die Straffung und Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die Klärung von Problemschwerpunkten für die Überarbeitung des INPOL-Konzepts, die Verdeutlichung der dem Bundeskriminalamt übertragenen Zentralstellenfunktion, die Einführung einer dem komplexen ADV-Vorhaben entsprechenden amtsinternen Aufbau- und Ablauforganisation, die Erarbeitung eines für das weitere Vorgehen des Bundeskriminalamtes unerläßlichen, an Prioritäten orientierten langfristigen ADV-Plans sowie die bessere Nutzung der beim Bundeskriminalamt installierten Datenverarbeitungsanlagen. Der Bundesrechnungshof hat dabei dargelegt, daß entsprechende Maßnahmen nur dann möglich und erfolgversprechend sein könnten, wenn sich das Bundeskriminalamt zu einer „Konsolidierungsphase" entschließe. Zu dieser müsse auch gehören, daß das Bundeskriminalamt vorläufig darauf verzichte, weitere INPOL-Komponenten in den Wirkbetrieb zu übernehmen bzw. seine Hardwareeinrichtungen weiter auszubauen.

30. Der Bundesminister hat auf das Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 29. März 1977 erst nach Ankündigung dieser Bemerkung geantwortet. Er hat dem Bundesrechnungshof in den wesentlichen Punkten zugestimmt. So hat er vor allem eingeräumt, daß bei einer kritischen Analyse der Verfahrensentwicklung und des Standes des INPOL-Ausbaus eine Revision des Gesamtkonzepts notwendig erscheine. Die erforderlichen Arbeiten, die wegen der besonderen Ereignisse des Jahres 1977 in Rückstand geraten seien, würden jetzt mit Nachdruck gefördert und stimmten in der Grundrichtung mit den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes überein. Ihr Ziel sei, INPOL durch Zentralisierung von Ausrüstung und Programmierung technisch zu vereinheitlichen und die Stellung des Bundeskriminalamtes als Zentralstelle für das polizeiliche Nachrichten- und Auskunftswesen zu stärken. Zudem werde eine inzwischen bereits eingeführte amtsinterne Neuorganisation eine bessere Steuerung aller mit der Realisierung des INPOL-Systems verbundenen Aktivitäten sicherstellen. Wie ebenfalls vom Bundesrechnungshof empfohlen, werde man im Hinblick auf die zu erwartende Neuordnung dieses Systems Zurückhaltung bei der Inangriffnahme neuer Vorhaben üben. Hinsichtlich der vom Bundesrechnungshof für dringlich erachteten Optimierung der Hard- und Software-Nutzung hat der Bundesminister Verbesserungen vor allem bei der Leistungsmessung der DV-Systeme angekündigt.

31. Der Bundesrechnungshof begrüßt die vom Bundesminister zum Ausdruck gebrachte Übereinstimmung der Grundbeurteilungen. Er hat von dem Vorschlag für eine Neukonzeption von INPOL Kenntnis genommen, den der Bundesminister im April 1978 den Ländern als Grundlage für weitere Beratungen übersandt hat. Dieser enthält, besonders im Unterabschnitt „Schwachstellenanalyse", Erkenntnisse, die sich weitgehend mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes decken und die geplante Revision des Systems erleichtern sollten.

Es erschien dem Bundesrechnungshof nach langjähriger Beobachtung der Entwicklung richtig, auch von seiner Seite aus auf die besonderen Probleme der polizeilichen ADV-Anwendung aufmerksam zu machen. Zu diesen gehört auch, daß der Bundesminister und das Bundeskriminalamt als die für die Realisierung eines optimalen INPOL-Systems in erster Linie Verantwortlichen auch bei voller Nutzung der ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nur dann Erfolg haben können, wenn hinderliche Sachverhalte ausführlich erörtert und mit uneingeschränkter Unterstützung aller kompetenten Stellen schnell und von den wahren Ursachen her ausgeräumt werden. Das gilt nicht nur für die weitere Vereinheitlichung der technischen Ausstattung, sondern mindestens ebenso für das organisatorische und fachliche Umfeld der ADV.

Im übrigen war auch die schleppende Beantwortung von Prüfungsmitteilungen, die die kriminalpolizeiliche ADV betreffen, zu beanstanden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten und zu gegebener Zeit erneut berichten.

Bundesgrenzschutz

(Kapitel 06 25)

Ausbildung an der Grenzschutzschule in Lübeck

(Verschiedene Titel)

32. Der Bund unterhält zur Ausbildung der Grenzschutzbeamten in Lübeck eine Schule (Grenzschutzschule).

Nach den Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Bereitschaftspolizei der Länder (BPdL) stellt der Bund den Ländern Ausrüstungsgegenstände für die Bereitschaftspolizei zur Verfügung und führt an der Grenzschutzschule zentrale Einweisungslehrgänge für diejenigen Angehörigen der BPdL durch, „die für die Handhabung, Bedienung, Wartung und Instandsetzung des vom Bund gelieferten technischen Geräts vorgesehen" sind. Der Bund übernimmt sämtliche Kosten einschließlich der Reise- und Trennungsgelder.

Im Jahre 1976 haben Angehörige der BPdL an 9 680 „Lehrgangsmanntagen" (= Teilnehmerzahl multipliziert mit den jeweiligen Lehrgangstagen) teilgenommen.

Der ab 1977 geltende Lehrgangskatalog enthält 18 Lehrgänge für die BPdL. Nur 5 davon sind als Einweisungslehrgänge bezeichnet. (Im alten Katalog waren es 4 von 27). Die anderen sind Ausbildungslehrgänge (z. B. Lehrgang für Schirrmeister-Anwärter, Lehrgang für Geräteverwalter, Grundlehrgang für Waffenmechaniker). Der Bund hat auch die Kosten für diese Lehrgänge getragen.

Die Ausbildung der BPdL ist aber nach den Verwaltungsabkommen Sache der Länder; sie müssen für deren Kosten selbst aufkommen.

33. Außer an diesen eigens für die BPdL vorgehaltenen Lehrgängen nehmen Angehörige der BPdL und auch anderer Polizeien aus dem Bereich der Länder an weiteren Aus- und Fortbildungslehrgängen teil. Für diese Teilnehmer zahlt der Bund zwar keine Reise- und Trennungsgelder, er stellt aber die Unterkunft unentgeltlich zur Verfügung und verzichtet auf die Erstattung der Ausbildungskosten. Wenn der Bund — ohne rechtliche Verpflichtung — Angehörige anderer Polizeien und sonstiger Dienststellen ausbildet, benötigt er eine entsprechend größere Schulkapazität. Das bedingt höhere Betriebskosten und höhere Investitionen (z. B. Neubau eines Stabs- und Lehrgangsgebäudes). Demgegenüber haben einige Länder, offenbar weil ihnen Ausbildungsplätze an der Bundesgrenzschutz-Schule kostenlos zur Verfügung stehen, eigene Polizeischulen aufgegeben oder deren Kapazität reduziert.

34. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Länder sollten, wenn sie die Ausbildung nicht an eigenen Schulen durchführen, dem Bund die bei ihm dadurch anfallenden Kosten erstatten.

Der Bundesminister teilte dazu mit:

Einweisung, Ausbildung und Fortbildung ließen sich häufig nicht voneinander trennen. Das jetzt geübte Verfahren bewahre den Bund vor wesentlich höheren Kosten, die ihm durch unzureichende Pflege und falsche Bedienung des dann von ihm zu ersetzenden Geräts entstehen könnten. Zugleich werde eine einheitliche Ausbildung für den Bundesgrenzschutz und BPdL sowie eine reibungslose Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen gewährleistet. Sofern die Länder an den Ausbildungskosten beteiligt würden, müsse damit gerechnet werden, daß sie die Lehrgänge an der Bundesgrenzschutz-Schule nicht mehr in Anspruch nähmen oder zumindest die Teilnahme stark einschränkten.

Die Länder würden dann auch nicht mehr gewillt sein, Einweisungslehrgänge des Bundes kostenlos durchführen zu lassen, wie dies bisher vereinzelt geschehen sei. Hinsichtlich der Beamten der Länderpolizeien sei zwar eine Kostenerstattung gerechtfertigt, aber wegen der möglichen Belastung der bisherigen guten Zusammenarbeit wenig sinnvoll.

35. Diese Argumentation hat den Bundesrechnungshof nicht überzeugen können.

Die Länder sind verpflichtet, das vom Bund gelieferte Gerät ordnungsgemäß zu warten und zu pflegen und ihre Beamten daran auszubilden. Ihnen obliegt somit die finanzielle Last der Aus- und Fortbildung. Soweit sich bei einigen Lehrgängen für die BPdL Einweisung, Aus- und Fortbildung nicht trennen lassen, sollte ein Teil der Kosten von den Ländern getragen werden. Gerade weil die Länder, wie der Bundesminister mitgeteilt hat, bei eigenen Ausbildungsveranstaltungen höhere Kosten aufwenden müßten, als sie jetzt beim Bund anfallen, erscheint es auch zumutbar, daß sie dem Bund die — niedrigeren — Kosten erstatten. Die ordnungsmäßige Ausbildung wird durch den Inspekteur der Bereitschaftspolizei überwacht. Soweit Lehrgänge bisher in den Ländern durchgeführt worden sind, fallen die von den Ländern erbrachten Leistungen (Benutzung der Ausbildungsstätte und Unterbringung der Beamten) finanziell nicht ins Gewicht.

36. Nach den Berechnungen des Bundesministers betragen die Kosten der Ausbildung für einen Lehrgangsteilnehmer pro Tag rd. 140 DM. Selbst wenn der Bundesminister nicht den vollen Tagessatz, sondern lediglich eine Kostenbeteiligung von z. B. 50 DM pro Tag für jeden Teilnehmer an Lehrgängen außerhalb der Einweisung erhoben hätte, wäre der Bundeshaushalt im Jahre 1976 um mindestens 1 Million DM entlastet worden.

Im Haushaltsplan 1978 ist erstmals bei Kapitel 06 25 der Einnahmetitel 232 01 ausgebracht: Entgelte für die Teilnahme von grenzschutzfremden Angehörigen öffentlicher Verwaltungen an Aus- und Fortbildungslehrgängen der Grenzschutzschule. Gleichwohl ist der Bundesminister bisher nicht bereit, Ausbildungskosten von den Ländern und den sonstigen Dienststellen zu fordern.

Der Bundesminister sollte möglichst bald einen angemessenen Kostenanteil von den Ländern fordern, die Bedienstete zur Aus- und Fortbildung an die Grenzschutzschule entsenden.

Auslandstrennungsgeld und Auslandsbeschäftigungsvergütung

37. Das Trennungsgeld, das versetzten oder abgeordneten Bediensteten zusteht (§ 15 Abs. 1 Bundesumzugskostengesetz [BUKG] und § 22 Abs. 1 Bundesreisekostengesetz [BRKG], muß, wenn der Bedienstete ins Ausland oder im Ausland versetzt oder abgeordnet wird, den dortigen besonderen Verhältnissen und den Bedürfnissen des Auslandsdienstes entsprechen (vgl. § 18 BUKG). Zum Erlaß näherer

Vorschriften hierüber durch Rechtsverordnung ist die Bundesregierung nach § 18 BUKG (in Kraft seit dem 1. Juli 1964) und § 22 Abs. 1 BRKG (in Kraft seit dem 1. Juli 1965) ermächtigt. Diese Regelung steht noch immer aus. Statt dessen behilft sich der federführende Bundesminister des Innern mit den Abordnungsbestimmungen — Ausland — vom 1. Juli 1934 und einem Runderlaß des Auswärtigen Amtes vom 23. Januar 1936 (über Trennungszuschlag zu den Auslandsbezügen), die er durch Erlasse jeweils dem geänderten Besoldungsrecht anpaßt.

38. Mit dem Trennungsgeld sollen die Mehraufwendungen abgegolten werden, die dem Bediensteten durch die getrennte Haushaltsführung und das Beibehalten der Wohnung am bisherigen Wohnort entstehen (§ 15 BUKG). Dementsprechend bemißt sich das Inlandstrennungsgeld nach objektiven, festen Sätzen, zwar unterschiedlich nach Reisekostenstufen, jedoch grundsätzlich unabhängig von den jeweiligen Dienstbezügen (Trennungsgeldverordnung — TGV — vom 22. November 1973 in der Fassung vom 21. Dezember 1975 — BGBl. I 1973, Seite 1715 und 1976, Seite 1). Das Auslandstrennungsgeld dagegen wird aus den Inlandsdienstbezügen (mit einem Ortszuschlag der Stufe 1) berechnet, und zwar in Höhe von 50 v. H. dieser Bezüge, oder, falls Kinder vorhanden sind, in Höhe von 70 v. H. Auf seine Höhe wirken sich also die jeweiligen subjektiven Besoldungsmerkmale des Bediensteten aus, z. B. die Dienstaltersstufe oder das Vorhandensein von Kindern (die in der bisherigen Wohnung bleiben), obwohl zwischen solchen Umständen und dem Mehraufwand, der durch die Trennung verursacht wird, kein erkennbarer Zusammenhang besteht. Die Regelung behandelt also die Auslandsbediensteten untereinander ungleich, weil sie Unterschiede macht, die von der Sache her nicht gerechtfertigt sind. Sie führt in der Regel auch zu unangemessen hohem Trennungsgeld. Ein Beamter der Besoldungsgruppe A 13 z. B. erhält in der 14. Dienstaltersstufe als Trennungsgeld monatlich rd. 1 880 DM und, falls Kinder vorhanden sind, monatlich rd. 2 630 DM.

Die Regelung bevorzugt überdies die Auslandsbediensteten vor den Inlandsbediensteten. Das Inlandstrennungsgeld wird nach 14 Tagen gekürzt (§ 4 Abs. 1 TGV), weil vorausgesetzt wird, daß der Bedienstete in dieser Zeitspanne eine vorläufige Wohnung gefunden hat und nicht mehr auf die verhältnismäßig teuere Hotelunterkunft angewiesen ist. Der Auslandsbedienstete, auf den diese Erwägung gleichermaßen zutrifft, erhält das Auslandstrennungsgeld jedoch in voller Höhe bis zu dem Umzug seiner Familie oder dem Ende der Abordnung. Das erscheint um so weniger gerechtfertigt, als ihm ein Mietzuschuß gewährt wird (§ 57 Bundesbesoldungsgesetz (BBesG), sofern die Miete für seine Wohnung einen bestimmten Vomhundertsatz der Inlandsdienstbezüge übersteigt; insoweit muß der Bedienstete also die Miete nicht aus dem Trennungsgeld bestreiten.

39. Die Regelung ist aber nicht nur sachlich unbefriedigend, sie verursacht vor allem der Verwaltung unnötig viel Arbeit, sie ist umständlich und zeitraubend. Weil das Auslandstrennungsgeld aus den Inlandsdienstbezügen errechnet wird, also von individuellen Besoldungsmerkmalen abhängig ist, kann es nicht in einfacher Weise von der Auslandsdienststelle, sondern muß es von der Inlandsbewilligungsstelle festgesetzt werden. Der Antrag des Bediensteten muß also aus dem Ausland an die Bewilligungsstelle im Inland übersandt werden; bei Unklarheiten muß diese im Ausland zurückfragen; nach Bewilligung des Auslandstrennungsgeldes durch rechtsmittelfähigen Bescheid übersendet die Bewilligungsstelle eine Durchschrift an die Besoldungsstelle; diese signiert das Auslandstrennungsgeld für die maschinelle Bearbeitung; darauf folgt die Eingabe der Signierzahlen in die Maschine; bis zur Auszahlung des Auslandstrennungsgeldes vergehen dann noch drei bis vier Wochen. Im Durchschnitt erhält der Auslandsbedienstete sein Trennungsgeld rd. vier Monate nach Antragstellung.

Abgesehen von seiner Schwerfälligkeit ist das Verfahren auch unwirtschaftlich. Die Signierung und Ablochung des Auslandstrennungsgeldes ist, wegen seines komplizierten Aufbaus und der vielen Einzelbestandteile, fehleranfällig. Die Pflege und Umstellung der maschinellen Zahlprogramme bei allgemeinen Änderungen der Auslandstrennungsgeldbestandteile ist arbeits- und kostenintensiv.

40. Ins Ausland versetzte Bedienstete erhalten das Auslandstrennungsgeld als Zuschlag zu ihren Auslandsdienstbezügen. Diese bestehen aus den Inlandsdienstbezügen (§ 52 Abs. 1 BBesG), dem Auslandszuschlag (§ 55), dem Auslandskinderzuschlag (§ 56) und dem Mietzuschuß (§ 57). Ins Ausland abgeordnete Bedienstete haben dagegen nach dem BBesG nur Anspruch auf Inlandsbezüge. Um sie nicht schlechter zu stellen, erhalten sie nach den schon erwähnten Abordnungsbestimmungen — Ausland — die gleichen Beträge wie versetzte Bedienstete, und zwar als Auslandsbeschäftigungsvergütung. Diese Handhabung, die sachlich gerechtfertigt sein mag, findet aber im BBesG keine Grundlage. Das Gesetz sieht Dienstbezüge in solcher Zusammensetzung und der daraus folgenden Höhe nur für Bedienstete mit dienstlichem Wohnsitz im Ausland vor (§ 52 ff. BBesG).

41. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister seit Jahren auf die Bedenken hingewiesen, die gegen das geübte Verfahren aus rechtlicher, sachlicher und verwaltungsökonomischer Sicht bestehen. Auf die Belastung, die der Verwaltung daraus erwächst, hat auch der Bundesminister der Verteidigung, der davon besonders betroffen ist, wiederholt aufmerksam gemacht.

42. Erst nachdem der Bundesrechnungshof angekündigt hatte, er werde über die Angelegenheit in seinen Bemerkungen dem Parlament berichten müssen, hat der Bundesminister als ersten Schritt zur Neuregelung im Sommer 1977 versucht, im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung beamten- und versorgungsrechtlicher Vorschriften einen neuen § 58 a BBesG vorzusehen und so zu erreichen, daß auch ins

Ausland abgeordnete Bedienstete Auslandsdienstbezüge erhalten. In einer Auslandstrennungsgeldverordnung sollten dann nur noch die Mehraufwendungen für getrennte Haushaltsführung geregelt werden.

Auf diese Bemühungen hat er in seiner Äußerung zum Entwurf dieser Bemerkung hingewiesen, aber hinzugefügt, daß sein Versuch leider gescheitert sei. Ferner hat er gemeint, materiellrechtlich sei eine Auslandstrennungsgeldverordnung nicht vordringlich, weil die schon erwähnten alten Trennungsgeldregelungen weiter gälten. Die Höhe des Auslandstrennungsgeldes sei bisher zwischen den beteiligten Stellen nicht strittig gewesen. Doch schließe das nicht aus, daß bei einer Neuregelung die vom Bundesrechnungshof angesprochenen Punkte erörtert würden.

43. Diese Erwiderung entkräftet nach Meinung des Bundesrechnungshofes seine Einwände gegen das derzeitige Verfahren nicht. Daß der Bundesminister mit seinem Versuch, das BBesG in der beschriebenen Weise zu ändern, gescheitert ist, lag vor allem daran, daß er sich mit dem Bundesminister der Finanzen und den anderen beteiligten Fachministern nicht rechtzeitig und nicht ausreichend abgestimmt hatte, nicht an grundsätzlichen Einwendungen. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß für die Zahlung von Auslandsdienstbezügen an abgeordnete Bedienstete unverzüglich eine Rechtsgrundlage im BBesG geschaffen und das Auslandstrennungsgeld neu, und zwar in einfacher und sachgerechter Weise geregelt werden muß.

Bundesminister der Finanzen
(Einzelplan 08)

Bundesmonopolverwaltung für Branntwein in Offenbach (Main)
(Kapitel 08 09)

Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein und die Monopolverwaltung für Branntwein Berlin
(Titel 682 01)

Zuwendungen an die Deutsche Kornbranntwein-Verwertungsstelle GmbH

44. Die Deutsche Kornbranntwein-Verwertungsstelle GmbH (DKV) ist eine Vereinigung von Kornbrennereien, die im Jahre 1930 mit dem Recht zur Übernahme und Vermarktung von Kornbranntwein nach § 82 des Gesetzes über das Branntweinmonopol (BranntwMonG) zugelassen wurde.

Der Absatz des wegen der Betriebsstruktur der landwirtschaftlichen Brennereien sehr teuren Kornbranntweins war bis Februar 1976 durch ein Einfuhrverbot geschützt. Aufgrund einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wurde das Einfuhrverbot zu dieser Zeit aufgehoben. Im freien Wettbewerb mit aus EG-Staaten eingeführtem Branntwein mußten die Verkaufspreise der DKV nunmehr, ebenso wie die der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein in Offenbach (BMonV), erheblich herabgesetzt werden. Sie liegen seitdem unter den Preisen, zu denen die DKV den Kornbranntwein von den Brennereien übernimmt (Übernahmepreise). Die Übernahmepreise werden nach dem BranntwMonG nach wie vor für die Brennereien kostendeckend festgesetzt.

Um der DKV weiterhin die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, hat der Bundesminister die BMonV veranlaßt, der DKV Zuschüsse zu gewähren. Sie betrugen für das Geschäftsjahr 1975/76 33,6 Millionen DM und für das Geschäftsjahr 1976/77 34,4 Millionen DM.

Der Zuschuß pro hl Weingeist (W) setzt sich zusammen aus

- dem Unterschiedsbetrag zwischen dem durchschnittlichen Übernahmepreis und dem Verkaufspreis der DKV (Teilbetrag I) zuzüglich
- einer „Kosten- und Gewinnabgeltung" von 70 DM im Geschäftsjahr 1975/76 bzw. 50 DM ab 1. Oktober 1976 (Teilbetrag II).

Im Geschäftsjahr 1975/76 wurde der DKV außerdem für die Abwertung der im Zeitpunkt der Verkaufspreissenkung (22. Februar 1976) in den Lagern der DKV befindlichen Branntweinbestände (rd. 63 000 hlW) ein Betrag von 8,2 Millionen DM gezahlt. Hierbei ist eine „Kosten- und Gewinnabgeltung" (Teilbetrag II) von 80 DM hlW zugrunde gelegt worden.

45. Für Zahlungen in der Zeit von Februar bis September 1976 hat die BMonV weder einen Zuwendungsbescheid erteilt noch die Beachtung der Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze auferlegt. Sie hat auch weder einen Verwendungsnachweis verlangt noch eine Prüfung der Verwendung durchgeführt.

Seit dem 1. Oktober 1976 erfolgen Zahlungen auf der Basis des Zuwendungsbescheides der BMonV vom 7. März 1977 in der vom Bundesminister angeordneten Form. Der Bescheid sieht nur die Beachtung der Nr. 4 (Widerruf der Bewilligung, Rückzahlung der Zuwendung), Nr. 8.1 bis 8.4 (Buchführung, Belege), Nr. 10 (Prüfung der Verwendung), Nr. 11 (Mitteilungspflichten des Zuwendungsempfängers) der Allgemeinen Bewirtschaftsungsgrundsätze vor. Auf den Nachweis der Verwendung des Teilbetrags II und auf die Vorlage von Belegen wird in dem Zuwendungsbescheid ausdrücklich verzichtet.

46. Der Bundesrechnungshof hat gegen die Höhe der Zuschüsse, und zwar hinsichtlich des Teilbetrags II und des Betrags für die Bestandsabwertung, sowie die Art der Vergabe Bedenken erhoben. Er hat insbesondere beanstandet, daß der Bundesminister den Teilbetrag II auf 70 DM/hlW festgesetzt hat, ohne sich von dessen Angemessenheit überzeugt zu haben.

Ab 1. Oktober 1976 war die DKV mit der Herabsetzung von 70 DM auf 50 DM/hlW einverstanden, nachdem sie eine vom Bundesminister zur Ermittlung der tatsächlichen Vermarktungskosten angekündig-

te Prüfung abgelehnt hatte. Es ist auch nicht ersichtlich, daß sich die Kostensituation bei der DKV ab 1. Oktober 1976 verändert hatte. Der Bundesrechnungshof folgert hieraus, daß der zugewendete Betrag von 70 DM/hlW zumindest um 20 DM oder — bezogen auf eine Menge von etwa 150 000 hlW — um 3 Millionen DM überhöht war.

Ob der ab 1. Oktober 1976 zugestandene Teilbetrag II von 50 DM/hlW angemessen ist, mag dahinstehen. Nachweise über die tatsächlichen Vermarktungskosten haben dem Bundesminister der Finanzen jedenfalls nicht vorgelegen.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes war ferner der Betrag für die Bestandsabwertung nur in einer Höhe angemessen, die sich aus den Teilbeträgen I und II zusammensetzte. Der Betrag war aber hinsichtlich des am 22. Februar 1976 vorhandenen und des ab 23. Februar 1976 übernommenen Kornbranntweins gleich hoch. Wenn der Teilbetrag II in Höhe von 50 DM/hlW gegenüber den gezahlten 80 DM/hlW zugrunde gelegt wird, sind der DKV etwa 1,9 Millionen DM zuviel zugewendet worden.

47. Der Bundesrechnungshof hat weiter beanstandet, daß bei der Gewährung der Zuschüsse die Zuwendungsbestimmungen (§ 44 BHO und die Vorl. VV hierzu) nicht eingehalten worden sind. So bestand kein Grund, die Zuwendungsbestimmungen zum größten Teil auszuschließen. Die DKV deckt z. B. aus der Zuwendung auch Personalkosten. Der Bundesminister hätte daher bei der Berechnung des Teilbetrags II Nr. 5.3 der Vorl. VV zu § 44 BHO beachten müssen und demgemäß der Zuwendung nur Bezüge vergleichbarer Bundesbediensteter zugrunde legen dürfen. Außerdem hätte das Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof hergestellt werden müssen, bevor auf Verwendungsnachweis und Vorlage der Belege im Zuwendungsbescheid verzichtet wurde (Vorl. VV Nr. 19.3 zu § 44 BHO).

Der Bundesminister, der die Zuschüsse bisher auch gegenüber der DKV stets als Zuwendungen nach den §§ 23, 44 BHO angesehen hatte, weicht neuerdings von dieser Auffassung ab. Nunmehr meint er, die mit der DKV getroffenen Vereinbarungen seien „im Charakter eher einem öffentlichen Vertrag zuzuordnen". Er will damit zum Ausdruck bringen, daß die Bedingungen für die Vergabe der Leistungen an die DKV seinem freien Verhandlungsspielraum unterlegen hätten.

Der Bundesrechnungshof ist nicht dieser Ansicht. Bei den Zuschüssen an die DKV handelt es sich um Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, auf die der Empfänger keinen dem Grund und der Höhe nach unmittelbar durch Rechtsvorschriften begründeten Anspruch hatte. Der Bundesminister war daher gehalten, die Haushaltsmittel nicht nach seinem freien Ermessen, sondern entsprechend den Zuwendungsvorschriften zu vergeben.

Selbst wenn man dem Bundesminister darin folgen wollte, daß es sich nicht um Zuwendungen handelt, wäre ihm vorzuhalten, daß er die Höhe des Betrages, der zur Fortführung der Aufgaben der DKV notwendig war, nicht nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelte. Er hätte berücksichtigen müssen, daß die DKV unter dem Schutz des Monopols in der Vergangenheit eigene Mittel erwirtschaftet hat, die zur Deckung der Ausgaben einzusetzen wären. Denn die Gewinne der DKV waren nicht — wie bei der BMonV — an die Bundeskasse abzuführen.

48. Der Bundesminister wird veranlassen müssen, daß die BMonV einen neuen Zuwendungsbescheid erläßt, der im Einklang mit den Vorl. VV zu § 44 BHO steht.

Bundesminister für Wirtschaft

(Einzelplan 09)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 09 02)

Unterrichtung der Verbraucher über Marktvorgänge und Förderung der hauswirtschaftlichen Aufklärung und Beratung

(Titel 684 01)

49. Die Verbraucherpolitik des Bundes und der Länder soll das Marktbewußtsein des Verbrauchers stärken und seine Stellung verbessern. Der Bundesminister wendet Haushaltsmittel vor allem zur institutionellen Förderung von 11 auf Länderebene gebildeten Verbraucherzentralen, der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. und des Verbraucherschutzvereins e. V. auf und fördert über Einzelprojekte die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V., der auch die Verbraucherzentralen angehören.

Der Bundesminister hat bis 1975 seine finanziellen Leistungen gegenüber 1973 mehr als verdoppelt. Der dadurch ermöglichte höhere Personaleinsatz — bei den Verbraucherzentralen z. T. um mehr als 100 v. H. — hatte einen sprunghaften Anstieg der Beratungstätigkeit und der Publikationen zur Folge. Der Verbraucher wird über Informationsschriften, Pressemitteilungen, allgemeine Werbung, Rundfunk- und Fernsehsendungen, telefonische Auskunftsdienste und Einzelberatungen angesprochen.

Hierdurch haben nach dem 2. Bericht der Bundesregierung zur Verbraucherpolitik (Drucksache 7/4181) die Verbraucheraufklärung und der rechtliche Verbraucherschutz bereits wesentliche Fortschritte gemacht. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes fehlt es aber noch an einer genügenden Koordination. Der Bundesminister sollte daher darauf hinwirken, die Informationstätigkeit der zahlreichen Einrichtungen besser zu koordinieren und auf Informationsmedien zu verzichten, die sich als wenig tauglich erwiesen haben.

Im einzelnen bemerkt der Bundesrechnungshof hierzu folgendes:

50. Einzelberatung durch eine Verbraucherzentrale begehrt im allgemeinen ein Personenkreis, der sich bereits annähernd marktgerecht verhält. Andere, vor allem finanziell schwache oder ältere Bürger, denen die Verbraucheraufklärung und -beratung besonders not tut, werden kaum erreicht. Nach Erhebungen über die Besucherstruktur einer Verbraucherzentrale machten z. B. gut verdienende Angestellte und Beamte mit zusammen 40 v. H. den größten Anteil der Besucher aus, während Lohnempfänger nur mit 3,8 v. H. vertreten waren.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, daß für finanziell schwache oder ältere Bürger, die einer Verbraucheraufklärung besonders bedürfen, auch eine besondere Ansprache notwendig ist. Daher hätten sich in letzter Zeit verschiedene Verbraucherzentralen in bestimmten Aktionen dieses Personenkreises angenommen und entsprechende Maßnahmen durchgeführt (Seniorenprogramme).

51. In den wenigen zur Rechtsberatung ermächtigten Verbraucherzentralen hat die Bearbeitung von Reklamationen und die Mitwirkung in Schiedsstellen bereits einen erheblichen Anteil an der Verbraucherberatung. Hier werden in der Mehrzahl der Fälle finanziell schwache und ältere Verbraucher betreut. Diese Hilfsbedürftigen können in Rechtsberatungsangelegenheiten offensichtlich am ehesten veranlaßt werden, die Dienste von Verbraucherzentralen und Beratungsstellen stärker als bisher in Anspruch zu nehmen. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Verbraucherarbeit mehr als bisher und umfassender auf den sozial besonders wünschenswerten Verbraucherschutz auszurichten. Es sollten daher alle Verbraucherzentralen die Ermächtigung zur Rechtsberatung und -besorgung zu erreichen suchen.

Der Bundesminister stimmt dem Bundesrechnungshof zu, daß alle Verbraucherzentralen die Erlaubnis zur Rechtsberatung erhalten sollten; eine Reihe von Verbraucherzentralen hätten die Bearbeitung von Reklamationen dadurch verbessert, daß sie im Honorarverhältnis Rechtsanwälte beauftragt haben.

52. Die Ausstattung der Verbrauchereinrichtungen mit Informationsmaterial ist kaum koordiniert. So finden sich nebeneinander unterschiedliche Broschüren und Schriften zur selben Thematik; gleiche Informationen werden mehrfach angeboten. Unterschiedliche Interessenlagen, besonders in den Bereichen der Ernährung und der Gesundheit, werden nicht immer ausgeglichen. Gelegentlich kommt es sogar zwischen Bundesressorts zu widersprechenden Aussagen.

Die Ausführungen in einem Teil der Broschüren (besonders die zur allgemeinen Verbraucherpolitik) gehen manchmal nicht nur über das Informationsbedürfnis, sondern auch über die Aufnahmebereitschaft vieler Ratsuchender hinaus. Mitunter sind Broschüren zu umfangreich oder — nicht nur in der Aufmachung — zu anspruchsvoll; andere erwecken zu hohe Erwartungen.

Einige Verbraucherzentralen und auch Beratungsstellen haben — durch Sonderfinanzierungen der Länder gefördert — eigene Aufklärungs- und Informationsschriften herausgebracht sowie eigene Sondermaßnahmen, Werbekampagnen und dgl. veranlaßt.

Bislang gelang es meist nur dann, Projekte der Verbraucherberatung und -information zu koordinieren, wenn die Initiative hierzu von der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. ausging. Die Verbraucherzentralen sollten sich jedoch auch bei eigenen Vorhaben um eine Mitwirkung der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. bemühen, damit unnützer Mehraufwand für unterschiedliche Schriften zum selben Thema und widersprüchliche Sachaussagen vermieden werden.

53. Der Bundesrechnungshof hält die Lagerbestände der Verbrauchereinrichtungen an Broschüren und Schriften für zu umfangreich. Eine Zusammenarbeit im Bereich des allgemeinen Aufklärungs- und Informationswesens dürfte zwangsläufig eine Eindämmung der Schriftflut zur Folge haben. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, auf eigene periodische Schriftenreihen der Verbraucherzentralen zu verzichten. Zur Veröffentlichung allgemein interessierender Informationen sind die bereits eingeführten Medien besser geeignet; die hauseigenen Schriften waren bisher überwiegend mit Mitteilungen angereichert, die über das allgemeine Informationsbedürfnis hinausgingen.

Der Bundesminister schließt sich der Ansicht des Bundesrechnungshofes an, daß die Herstellung von Aufklärungs- und Informationsmaterial aus Mitteln des Bundes und der Länder noch mehr koordiniert werden kann; dies soll über den Ausschuß für Verbraucherfragen erreicht werden. Eine zentrale Publikationsstelle sei nicht zu verwirklichen, da einige Bundesressorts ihre Publikationen über ressortbezogene Einrichtungen herausgeben. Er ist der Auffassung, daß über den interministeriellen Ausschuß für Verbraucherfragen und über zusätzliche bilaterale Abstimmungen unter den betroffenen Ressorts die Koordinierung inzwischen weitgehend sichergestellt ist.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß die Koordinierung zwischen der Arbeitsgemeinschaft und den Verbraucherzentralen wesentlich verbessert werden könne. Zwischen dem Bundesminister, den Ländern und den beteiligten Verbraucherorganisationen bestehe Einvernehmen darüber, daß der Austausch von Informationsmaterial unter Verzicht auf „Urheberrechte" wesentlich intensiviert werden müsse.

Die vom Bundesminister eingeleiteten Maßnahmen dürften dazu beitragen, daß unnötiger Aufwand bei der Herstellung des Aufklärungs- und Informationsmaterials künftig vermieden wird.

54. Die 11 Verbraucherzentralen erhalten Zuwendungen in der Form der institutionellen Förderung. Die hauptsächliche Tätigkeit der Verbrauchereinrichtungen, nämlich die individuelle Beratung und Aufklärung der Verbraucher sowie örtlich begrenzte

Einzelmaßnahmen, ist Aufgabe der Länder. Das entspricht auch der Auffassung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages im November 1974 bei der Beratung über die Eingliederung der Beratungsstellen der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. in die Verbraucherzentralen. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für folgerichtig, wenn — unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Rahmens — die Verbrauchereinrichtungen Zuwendungen aus Bundesmitteln künftig allenfalls für überregionale Aufgaben im Wege der Projektförderung erhielten.

Eine Projektförderung der Verbraucherzentralen hält der Bundesminister gegenwärtig nicht für realisierbar. Es sei schwierig, für jede Verbraucherzentrale ein dem bisherigen Zuwendungsvolumen des Bundes (etwa 30 bis 45 v. H.) entsprechendes Gesamtprojekt zusammenzustellen. Dadurch werde ihre Gesamtfinanzierung Unsicherheiten ausgesetzt, die zu einer Qualitätsminderung führen müsse. Andererseits seien die Länder zur Zeit nicht in der Lage, den Finanzierungsanteil des Bundes zu übernehmen.

Im übrigen ist der Bundesminister der Auffassung, daß die Finanzierung der Verbraucherzentralen auch Sache des Bundes sei. Deren Tätigkeit diene, entsprechend der von der Bundesregierung vertretenen Auffassung über die Stellung des Verbrauchers in der Marktwirtschaft, auch gesamtwirtschaftlichen Zwecken die insbesondere für die allgemeine Wettbewerbspolitik von Bedeutung seien.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß ein Interesse des Bundes an der Verbraucherberatung — soweit Verbraucherschutz betrieben wird — durch die Finanzierung von eindeutig überregionalen Projekten der Verbraucherzentralen in ausreichendem Maße gewahrt wird. Die Unterstützung der örtlichen Verbraucherzentralen darüber hinaus ist nicht Aufgabe des Bundes. Die Umstellung der Finanzierung überregionaler Maßnahmen auf Projektförderung sollte daher, auch im Hinblick auf die Auffassung des Haushaltsausschusses, bald angestrebt werden.

Die Befürchtung des Bundesministers, eine Förderung über verschiedene, von Zeit zu Zeit wechselnde Einzelprojekte verunsichere die Gesamtfinanzierung der Verbraucherzentralen, teilt der Bundesrechnungshof nicht. Ein nicht unerheblicher Teil des Finanzbedarfs einiger Verbraucherzentralen wird heute bereits über Einzelprojektfinanzierung aus Mitteln der Länder gedeckt.

55. Der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. obliegen zentrale Aufgaben und Funktionen, besonders im Bereich der hauswirtschaftlichen Bildung, der Haushaltsführung und Haushaltstechnik. Ihr Finanzbedarf wird aus Bundesmitteln voll gedeckt. Der Bundesminister für Wirtschaft gewährt aufgrund eines jährlich aufzustellenden Wirtschaftsplans Zuschüsse zu den institutionellen Kosten (1975: rd. 81 300 DM), der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu Projekten (rd. 44 000 DM).

Eine wesentliche Aufgabe des Vereins war ursprünglich die Errichtung und Unterhaltung von Beratungsstellen. Diese Einrichtungen sind nunmehr weitgehend in die Verbraucherzentralen eingegliedert. Der Bundesrechnungshof hält es deshalb weder für zweckmäßig noch für sinnvoll, daß die Arbeitsgemeinschaft (ohne eigenen Unterbau) als selbständige Einrichtung gefördert wird. Eine zweite selbständige Stelle (neben der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V.) für zentrale Informations- und Koordinierungsaufgaben dürfte entbehrlich sein. Ihre Eingliederung in die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. wäre die folgerichtige Weiterentwicklung der Neuordnung im hauswirtschaftlichen Beratungswesen. Die dann unmittelbaren Beziehungen zu den Verbrauchereinrichtungen in den Ländern würde ihre zentrale Aufgabe im Bereich Hauswirtschaft erleichtern. Hauswirtschaftliche Angelegenheiten könnten gegenüber Institutionen und in der Öffentlichkeitsarbeit wirkungsvoller vertreten werden. Außerdem ließen sich (wenn auch nicht bedeutende) Verwaltungskosten ersparen.

In der Zusammenlegung der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher e. V. sieht der Bundesminister kein vorrangiges Anliegen. Es entstünden beim jetzigen Zustand keine wesentlichen zusätzlichen Verwaltungskosten und es könne mit weiteren Rationalisierungseffekten (z. B. durch das Zusammenlegen von Informationsdiensten) gerechnet werden, auch ohne daß die Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft mit der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucher zusammengelegt würde.

Der Bundesrechnungshof hält die weitere Förderung der Arbeitsgemeinschaft Hauswirtschaft e. V. nicht mehr für erforderlich. Als selbständige Stelle für zentrale Informations- und Koordinierungsaufgaben ist sie entbehrlich; die restlichen Aufgaben rechtfertigen nicht die Förderung einer selbständigen Einrichtung.

Maßnahmen zur Förderung des Handwerks

(Titel 685 10)

56. Der Bund trägt zusammen mit den Ländern durch Förderungsmittel zur Stärkung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Handwerks bei. Der Bundesminister fördert unter anderem sieben Fachinstitute, die im Deutschen Handwerksinstitut e. V. zusammengeschlossen sind. Satzungsgemäß obliegt es ihnen, „Fragen des Handwerks wissenschaftlich zu untersuchen, insbesondere auf wirtschaftlichem, technischem, soziologischem, rechtlichem, pädagogischem und kulturellem Gebiet".

Die Arbeiten der Fachinstitute sind unter anderem durch Veröffentlichungen einem möglichst großen Kreis des Handwerks und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Fast jedes Fachinstitut unterhält eine eigene Schriftenreihe und gibt ein eigenes Verzeichnis seiner Veröffentlichungen heraus.

Mißt man jedoch die Höhe der Auflage der Veröffentlichung (einige hundert bis etwa 2 000 Stück) an der Zahl der Handwerksbetriebe in der

Bundesrepublik (etwa 560 000), dann wird offensichtlich, daß ein größerer Kreis der Handwerkerschaft nicht erreicht wird.

Forschungsergebnisse der Fachinstitute werden zwar auch in Verlautbarungen der Handwerksorganisationen, in Verbandszeitschriften und dgl. verbreitet. Das Ausmaß dieser mittelbaren Veröffentlichungen ist jedoch wegen der Vielzahl und der Struktur der Handwerksorganisationen (Handwerkskammern, Innungen und sonstige dem Handwerk verwandte Institutionen) nicht hinlänglich bekannt. Die Fachinstitute haben über die Verbreitung ihrer eigenen Schriften nur einen allgemeinen Überblick.

Von den Fachinstituten wird vielfach übersehen, daß die in den Schriftenreihen behandelten theoretisch-wissenschaftlichen Themen für Betriebe mit vier oder weniger Mitarbeitern — das sind etwa 60 v. H. aller Betriebe — kaum von Interesse sind. Für die Mehrzahl der Handwerksbetriebe kommt daher der Erwerb solcher Schriften nicht in Betracht.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, das Veröffentlichungswesen neu zu ordnen. Eine engere Zusammenarbeit könnte dazu beitragen, daß die Veröffentlichungen einheitlich am Markt angeboten werden. Ihre Absatzchancen könnten sich dadurch erhöhen. Wesentlich aber ist — worauf auch der Bundesminister die Fachinstitute hingewiesen hat —, daß die Arbeit der Institute auf die unmittelbaren Bedürfnisse der Handwerkswirtschaft und auf den zu erstrebenden praktischen Erfolg der Gewerbeförderung abgestellt wird.

Der Bundesminister will den Anregungen des Bundesrechnungshofes folgen.

57. Die Fachinstitute haben satzungsmäßig in Verbindung mit der Handwerksorganisation gewerbefördernde Maßnahmen zu unterstützen oder selbst durchzuführen. Sie erfüllen diesen Satzungszweck unter anderem auch dadurch, daß sie Lehrgänge zur Ausbildung und zur Weiterbildung von Beratern und von Führungskräften ausrichten oder durchführen. Zu den Kosten der Lehrgänge gewährt der Bundesminister Zuschüsse nach den Grundsätzen und Förderungsrichtlinien für das Beratungs- und Informationswesen im Handwerk. Danach können Zuschüsse des Bundes auch für Honorarzahlungen an organisationseigene Referenten beansprucht werden, sofern die Lehrtätigkeit nicht zu den dienstlichen Verpflichtungen der Vortragenden gehört.

Bei den Veranstaltungen übernehmen Angehörige der Fachinstitute in erheblichem Umfang gegen Entgelt die Vortrags- und Lehrtätigkeit, obwohl diese zu den dienstlichen Verpflichtungen der Vortragenden zählt. In Einzelfällen erhielten sie über 80 v. H. der für eine Veranstaltung eingeplanten Vortragshonorare. Beim Kontaktstudium für Berater für Technik, das 1975 in Karlsruhe stattfand, wurden z. B. 17 der insgesamt 19 Vorträge von Angehörigen des Instituts für technische Betriebsführung im Handwerk bestritten. Angehörige dieses Instituts erhielten auch aus Vortragstätigkeit bei externen Veranstaltungen zur Weiterbildung und Information nicht unerhebliche Honorare. So brachten 1976 Unternehmensführungsseminare bei Handwerkskammern und Verbänden sechs Angehörigen allein rd. 60 000 DM ein.

Da die Durchführung von Lehrveranstaltungen zum satzungsmäßigen Auftrag der aus öffentlichen Mitteln finanzierten Fachinstitute gehört, hat der Bundesrechnungshof darauf hingewiesen, daß bei entgeltlicher Inanspruchnahme organisationseigener Referenten ein strenger Maßstab anzulegen ist.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Honorare für eine Vortragstätigkeit und die dazu notwendigen Vorarbeiten will er in Zukunft nur gewähren, wenn nachgewiesen wird, daß der hierfür erforderliche Zeitaufwand die jeweils vereinbarte Arbeitszeit überschreitet. Den Betroffenen sei nochmals aufgegeben worden, die Nachweise über Mehrarbeit künftig noch eingehender zu konkretisieren.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes kann es nicht damit getan sein, von den Betroffenen einen Nachweis über den erforderlichen Zeitaufwand zu verlangen. Vielmehr wäre die Dienstaufsicht durch die jeweilige Institutsleitung anzusprechen. Daß es sich um eine Frage mangelnder Dienstaufsicht handeln dürfte, ergibt sich auch daraus, daß, wie in dem oben erwähnten Beispiel, Bedienstete eines Instituts neben ihrer dienstlichen Vortragstätigkeit nebenberuflich bei externen Veranstaltungen Vortragshonorare im Jahre 1976 über etwa je 10 000 DM abrechnen konnten.

58. Der Finanzbedarf der Fachinstitute im Deutschen Handwerksinstitut e. V. wird vom Bund, von den Ländern und vom Handwerk im Wege der Anteilsfinanzierung (Gemeinschaftsfinanzierung) aufgebracht. Den Wirtschaftsplan 1976 des Handwerksinstituts hat der Bundesminister auf der Grundlage der Ansätze 1975 sowie unter Berücksichtigung einer Kürzung durch den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages auf 3 477 421 DM festgelegt. Der Vorstand des Handwerksinstituts, der sich dieser Begrenzung bis einschließlich 1978 angeschlossen hat, erwartet in Anbetracht der Kostensteigerungen eine „Verkleinerung der Institute" um etwa 8 v. H. bis zu 10 v. H. pro Jahr.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß dadurch die Tätigkeit besonders kleiner Institute (bei fünf sind nur drei bis zu zehn Stellen ausgebracht) erheblich eingeschränkt, möglicherweise sogar halbiert wird, und daß diese Entwicklung die Zweckmäßigkeit einer institutionellen Förderung mehrerer kleinerer Einrichtungen in Frage stellt. Es könnten z. B. die Leistungen des Handwerksrechtsinstituts München e. V. — ohne die Unterhaltung einer eigenen Institution (mit drei Stellen) — im Wege der Projektfinanzierung weit kostengünstiger genutzt werden. Die Aufgaben des Instituts für Kunststoffverarbeitung in Industrie und Handwerk sollten im Hinblick auf die gesunden wirtschaftlichen Verhältnisse seines Trägers (einer Fördervereinigung) ebenfalls nur im Wege der Projektförderung unterstützt werden.

Im übrigen sollte ein Anreiz zur selbstfinanzierten Haushaltswirtschaft geschaffen werden, der z. Z. nicht gegeben ist, weil Mehreinnahmen zur Minderung der Zuschüsse führen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, von der institutionellen Förderung kleiner Fachinstitute abzugehen und im Interesse des Handwerks liegende Aufgaben über Projekte ganz oder teilweise zu finanzieren. Bei den in Forschungs- und Arbeitsprogrammen fest umrissenen Aufgaben der Fachinstitute dürften sich die jeweiligen Personal- und Sachkostenanteile verhältnismäßig leicht abgrenzen und den Einzelprojekten zuordnen lassen. Dazu müßte die Zuständigkeit der Koordinierungsstelle im Handwerksinstitut bei entsprechender personeller Ausstattung erweitert werden. Ihr müßte auch bei der Planung und Durchführung von Projekten eine zentrale Funktion zugestanden werden.

Die Förderung über Einzelprojekte wird nicht zuletzt dazu beitragen, daß die Fachinstitute sich selbst um eine Verbesserung ihrer Haushaltssituation bemühen.

Der Bundesminister hat sich gegen eine ausschließliche Förderung über Einzelprojekte einiger Fachinstitute ausgesprochen. Bei einer Umstellung auf Projektfinanzierung würde den Ländern die Zustimmung zu einzelnen Projekten des Forschungs- und Arbeitsprogramms nur noch unter Beurteilung spezifisch vorhandener Landesinteressen möglich sein, was zur Folge hätte, daß der Bund sich finanziell stärker als bisher engagieren müßte. Die Fachinstitute wären zudem aufgrund der ihnen übertragenen Aufgabe, der personellen Besetzung, der Struktur und der Organisation nicht in der Lage, sich eine für ihre Finanzierung ausreichende Zahl von Projekten zu beschaffen. Schließlich ist der Bundesminister der Meinung, daß bei einer Änderung des Finanzierungsverfahrens der finanzielle Zusammenbruch und das Auseinanderfallen des Deutschen Handwerksinstituts in seine einzelnen Institute und damit das Ende einer bundeseinheitlich organisierten und bundesweit orientierten Handwerksforschung zu erwarten sei.

Der Bundesrechnungshof teilt die Besorgnis des Bundesministers nicht. Die Gemeinschaftsfinanzierung läßt sich über die jeweiligen Forschungs- und Arbeitsprogramme der Fachinstitute gleichermaßen sicherstellen wie über deren Wirtschaftspläne; ein Auseinanderfallen der Fachinstitute ist bei Einschaltung des Deutschen Handwerksinstituts e. V. als zentraler Koordinierungsstelle für die Projekte nicht zu befürchten. Die Projektfinanzierung könnte zudem zur größeren Effektivität der Fachinstitute beitragen.

Der Einwand des Bundesministers, die Institute könnten die für ihre Finanzierung erforderlichen Projekte nicht beschaffen, dürfte nur auf wenige zutreffen und spricht eher für eine Projektfinanzierung. Solcher Mangel an Projekten müßte gerade die institutionelle Förderung eines Fachinstituts ausschließen.

59. Der Bundesminister fördert — neben dem Land Bayern und der Handwerkskammer Nürnberg — die Ständige Exportschau in Nürnberg. Ihre Kosten betragen jährlich zwischen 200 000 DM und 280 000 DM. In den letzten Jahren zeigten etwa 200 Aussteller ca. 6 000 Exponate, weit überwiegend kunsthandwerkliche und andere Gebrauchsgüter. Mehr als die Hälfte der Aussteller (119) kam aus Bayern; es folgten Baden-Württemberg mit 34 und Hessen mit 19 Ausstellern. Aus Schleswig-Holstein und aus dem Saarland waren Aussteller nicht vertreten, aus den übrigen sechs Bundesländern jeweils weniger als zehn. Die Besucherzahl der Exportschau, die in- und ausländischen Einkäuferkreisen zugänglich ist, schwankte zwischen 19 (1974) und 86 (1972) Besuchern jährlich. 1976 (bis zum 5. November) wurde sie von 53 Interessenten besucht.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die weitere Förderung der Exportschau aus Bundesmitteln wegen der geringen Resonanz einzustellen.

Der Bundesminister beabsichtigt, die Ständige Exportschau, die allerdings zusätzlicher Belebung und weiterer Aktivitäten der Handwerkskammern bedürfe, zunächst weiter zu fördern. Eine Belebung sei insofern bereits 1977 eingetreten, als die Zahl der Aussteller zugenommen habe. Die Bundesländer wollten sich ebenfalls für eine stärkere Teilnahme von Handwerksbetrieben an der Exportschau einsetzen. Die angegebenen Besucherzahlen würden sich im übrigen auf Besucher mit Geschäftskontakten beschränken, da andere Besucher bisher nicht erfaßt worden seien.

Die weitere Förderung der Ständigen Exportschau aus Bundesmitteln sollte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes davon abhängig gemacht werden, daß die Zahl der Besucher mit Geschäftskontakten wesentlich gesteigert werden kann. Das Interesse von Besuchern, die keinem Einkäuferkreis angehören, dürfte eine weitere Förderung nicht rechtfertigen.

Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Energieversorgung

(Titel 862 04)

60. Der Bundesminister fördert im Rahmen zweier zeitlich aufeinander folgender Programme, des Starthilfe- und des Anschlußprogramms,

a) den Aufschluß neuer Erdöl- und Erdgas-Lagerstätten außerhalb der Bundesrepublik mit bedingt rückzahlbaren Darlehen in Höhe von 75 v. H. der Aufwendungen,

b) den Erwerb fündiger Erdöl-Lagerstätten außerhalb der Bundesrepublik und von Anteilen daran sowie von Beteiligungen an erdölfördernden Gesellschaften mit verlorenen Zuschüssen bis zu 30 v. H. der Erwerbskosten, und

c) Investitionen zur Entwicklung fündiger Erdölfelder durch Übernahme von Bundesbürgschaften.

Diese Bundeshilfen erhält ein Unternehmen, an dem mehrere mineralölverarbeitende Gesellschaften beteiligt sind. Die Förderungssumme beträgt jährlich etwa 200 Millionen DM, insgesamt bisher 1,375 Milliarden DM.

Das Unternehmen hatte bis Ende 1977 noch keine wirtschaftlich förderbaren Erdölvorkommen, wohl

aber ein Erdgasvorkommen aufgeschlossen. An einem teilweise aufgeschlossenen Erdölfeld hatte es Anteile erworben. Aus diesem Felde wurde die Rohölförderung kürzlich aufgenommen. Das Unternehmen hält Fördergewinne daraus für wahrscheinlich.

Zu a)

61. Der Bundesminister gewährt für jedes einzelne „Vorhaben" ein bedingt rückzahlbares Darlehen. Ein solches „Vorhaben" ist gegeben, wenn für ein sogenanntes Haftungsgebiet eine Aufschlußkonzession vorliegt oder ein entsprechender Vertrag geschlossen wird.

Sobald feststeht, daß im Haftungsgebiet die regelmäßige Gewinnung von Erdöl oder Erdgas nicht aufgenommen wird, wird das Darlehen in einen Zuschuß umgewandelt. Darlehen für Vorhaben, in denen das Unternehmen nicht fündig wird, brauchen nicht aus Gewinnen fündig gewordener Vorhaben zurückgezahlt zu werden.

Das für ein fündiges Vorhaben gewährte Darlehen muß verzinst und getilgt werden, wenn und sobald dieses Vorhaben wirtschaftlich ausgebeutet wird. Die Tilgung kann ausgesetzt werden, soweit hierfür die Nettoerlöse aus der Gewinnung von Erdöl oder Erdgas im Haftungsgebiet des Vorhabens nicht ausreichen.

Der Bundesrechnungshof hält den Verzicht auf Darlehensrückzahlung bei nicht fündig gewordenen Vorhaben für überprüfungsbedürftig. Zwar werden die Darlehen jeweils für das einzelne Vorhaben bewilligt (Projektförderung). Beide Förderungsprogramme werden jedoch einerseits von nur einem Unternehmen durchgeführt, andererseits nimmt dieses Unternehmen — von bisher einer einzigen Ausnahme abgesehen — nur Vorhaben in Angriff, die vom Bund gefördert werden. Die geförderten Vorhaben sollten deshalb bei der besonderen Sachlage als Teile der ganzen Förderungsmaßnahme angesehen werden. Der Verzicht auf Rückzahlung ist jedenfalls dann bedenklich, wenn aus bundesgeförderten Vorhaben Gewinne fließen, die es dem Unternehmen oder seinen Anteilseignern ermöglichen, ihre eigenen Aufwendungen auch für die nicht fündig gewordenen Vorhaben abzudecken, möglicherweise darüber hinaus auch noch Gewinne auszuschütten.

Zu b)

62. Nach den Richtlinien des Bundesministers dürfen zum Erwerb aufgeschlossener oder teilweise aufgeschlossener Erdöl-Lagerstätten, von Anteilen daran oder an erdölfördernden Gesellschaften verlorene Zuschüsse nur gewährt werden, wenn das Erwerbsgeschäft wirtschaftlich ist. Der Bundeszuschuß entlastet in der Wirtschaftlichkeitsrechnung die Kostenseite, verbessert damit die Ertragskraft und erhöht den Anreiz zum Erwerb dieser außergewöhnlich risikobehafteten Beteiligungen.

Der Bundesrechnungshof hält die Gewährung von verlorenen Zuschüssen nicht für erforderlich, denn Ausgaben für nicht rückzahlbare Zuwendungen sollen nur dann veranschlagt werden, wenn der Zweck nicht durch unbedingt oder bedingt rückzahlbare Zuwendungen erreicht werden kann. Beim Einkauf in Ölfelder wird die Wirtschaftlichkeit von Faktoren bestimmt, die noch nicht zuverlässig vorausgeschätzt werden können, wie z. B. förderbare Reserven, Entwicklung des Welt-Rohölpreises, technische Risiken. Im Zeitpunkt der Zuschußgewährung kann demnach nicht mit der hier gebotenen Zuverlässigkeit festgestellt werden, ob eine ausreichende Wirtschaftlichkeit nicht auch ohne den Zuschuß des Bundes erreicht werden würde.

Der Bundesrechnungshof meint, daß der Erwerb von Anteilen an fündigen Erdölfeldern bzw. von Beteiligungen an erdölfördernden Gesellschaften zunächst mit bedingt rückzahlbaren Zuwendungen gefördert werden sollte. Die angestrebte Risikoentlastung für den Erwerber könnte auch erreicht werden, wenn diese Zuwendungen erst nach Erreichung der Gewinnschwelle aus Gewinnen getilgt werden müßten. Der Bundesminister befürchtet eine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Mineralölunternehmen — deren Stärkung ein Förderungsziel sei — wenn aus Erträgen fündiger Vorhaben auch die Bundesdarlehen zurückgezahlt werden müßten. Verlorene Zuschüsse zu den Erwerbskosten der Anteile an fündigen Erdölfeldern oder an erdölfördernden Gesellschaften hält er für geboten, weil nur dadurch das Unternehmen in die Lage versetzt werde, gegenüber finanzstarken Mitbewerbern wettbewerbsfähige Angebote abzugeben.

63. Mit Rücksicht auf die Interessenlage des Bundes, vorrangig die Versorgung der deutschen Mineralölwirtschaft mit Hilfe eigener Förderungsbasen abzusichern, könnte der Bundesrechnungshof seine Bedenken dann zurückstellen, wenn sichergestellt würde, daß die von den Finanzhilfen des Bundes getragenen Fördergewinne für weitere Vorhaben des laufenden Förderungsprogramms und künftiger Förderungsprogramme eingesetzt werden. Dabei sollte es nicht von Belang sein, ob solche Gewinne beim Unternehmen selbst oder bei seinen Anteilseignern ausgewiesen werden. Es würde als ausreichend angesehen werden können, wenn Fördergewinne oder Teile davon zur Verbesserung des haftenden Eigenkapitals des Unternehmens verwendet werden, dessen Kapitalausstattung nicht mehr den Risiken und Verbindlichkeiten und nicht zuletzt den international üblichen Vorstellungen entsprechen.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes über die Verwendung der von den Finanzhilfen des Bundes getragenen Fördergewinne stimmt der Bundesminister zu. Er hat mitgeteilt, er beabsichtige, entsprechende Regelungen in das zweite Anschlußprogramm für die Jahre 1979 bis 1981 aufzunehmen.

64. Jedem Förderungsantrag sind umfangreiche Angaben technischer, finanzieller, rechtlicher und unternehmerischer Art beizufügen. Der Bundesminister prüft die Anträge, beurteilt und wertet insbesondere

- die Erfolgsaussichten des Vorhabens,
- dessen Bedeutung für die Sicherung und Verbesserung der Erdölversorgung der Bundesrepublik,

— die Konzessionsbedingungen und

— die vorgesehenen Beteiligungsverhältnisse.

Vom Antragsteller mit dem jeweiligen Förderland und den Partnern geschlossene Verträge bedürfen der Zustimmung des Bundesministers. Hierbei werden die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe und die Kreditanstalt für Wiederaufbau eingeschaltet. Darüber hinaus hat der Bundesminister nach den Programmrichtlinien alle Entscheidungen „im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen" zu treffen. Auch nach der Bewilligung der Bundeshilfen muß der Bundesminister über alle wesentlichen Vorgänge, die für die Gewährung der Finanzhilfen von Bedeutung sind, unterrichtet werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, das Bewilligungsverfahren und die weitere Abwicklung des Programms zu vereinfachen und zu beschleunigen. Er hält es nicht für notwendig, so viele Stellen wie bisher an der Entscheidung zu beteiligen. Der Bundesrechnungshof hält es auch bei einer sachgerechten Auslegung der Programmrichtlinien für ausreichend, wenn der Bundesminister der Finanzen nur bei grundsätzlichen Regelungen, die für Einzelentscheidungen verbindlich sein sollten, beteiligt wird, zumal der Fachminister von sich aus verpflichtet ist, die haushaltsrechtlichen Vorschriften zu beachten.

Der Auffassung des Bundesrechnungshofes zur Beteiligung des Bundesministers der Finanzen hat der Bundesminister sich nicht angeschlossen und mitgeteilt, wegen der erheblichen energie- und wirtschaftspolitischen Bedeutung müßten auch die Entscheidungen über die Förderung einzelner Vorhaben vom Bundesminister der Finanzen mitgetragen werden. Nennenswerte Verzögerungen durch dessen Beteiligung hätten sich nicht ergeben.

Die Erwiderung des Bundesministers überzeugt den Bundesrechnungshof nicht. Eine mehr als formelle Mitzeichnung bei den Einzelentscheidungen und damit die Übernahme echter Verantwortung setzt die spezielle Kenntnis der Materie und, über die Antragsunterlagen hinaus, Informationen voraus, die dem Bundesminister der Finanzen nicht zur Verfügung stehen. Selbst wenn die einzelne Bewilligung nur unerheblich verzögert wird, so ist die Mitzeichnung des Bundesministers der Finanzen sachlich unergiebig und verursacht vermeidbaren Verwaltungsaufwand.

Maßnahmen zur Sicherung der deutschen Versorgung mit mineralischen Rohstoffen

(Titel 892 07)

65. Der Bundesminister fördert seit 1971 Vorhaben zur Verbesserung der Versorgung der Bundesrepublik mit mineralischen Rohstoffen und Erdgas. Das zunächst auf Maßnahmen im Ausland beschränkte Programm ist 1973 auf Inlandsvorhaben erweitert worden. Bis einschließlich 1976 hat der Bundesminister 114 Einzelvorhaben durch Zuwendungen von zusammen rd. 91,8 Millionen DM gefördert. Von diesen Vorhaben sind 28 endgültig eingestellt worden, weil sich die Erwartungen über Lagerstätten nicht bestätigten oder vorhandene oder mögliche Rohstoffreserven (Vorräte) für einen wirtschaftlichen Abbau nicht ausreichten.

Nur bei sieben der geförderten Vorhaben haben sich die Erwartungen über die Lagerstätten bestätigt. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß es sich, gemessen an der Eigenförderung in der Bundesrepublik bzw. gemessen an den Importen, bei sechs Fällen entweder um Bagatellfunde oder um solche Funde handelte, die nicht zu einer Ausbeute führten, weil die Finanzierungsmöglichkeiten der Projektpartner nicht ausreichten, ungünstige Markt- oder Preisverhältnisse entgegenstanden, oder auch, weil Rohstoffe aus rechtlichen Gründen nicht verbracht werden konnten. Der Erfolg der übrigen läßt sich noch nicht übersehen.

Die kurze Laufzeit des Programms läßt zwar eine endgültige Beurteilung seiner Erfolgsaussichten nicht zu. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Ansicht, daß nach den bisher gemachten Erfahrungen der Erfolg des Programms im Hinblick auf die Versorgung der Bundesrepublik zurückhaltend einzuschätzen ist. Sollten sich die Aussichten des Programms unter Versorgungsgesichtspunkten nicht wesentlich verbessern, wäre die Einstellung zu erwägen.

66. Die Verbringung gefundener Rohstoffe aus den Förderländern in die Bundesrepublik begegnet zuweilen Hindernissen, selbst in westeuropäischen Ländern. Bei zwei sehr bedeutsamen Explorationsvorhaben ist diese von den Regierungen unterbunden worden.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb vorgeschlagen, bereits im Planungsstadium eines jeden Vorhabens zu prüfen, ob außerhalb der Einwirkungssphäre der Unternehmen liegende Hindernisse für die spätere inländische Nutzung ausländischer Vorkommen durch Einschaltung des Auswärtigen Amtes ausgeräumt werden können.

Der Bundesminister hat erwidert, wegen möglicher politischer und wirtschaftlicher Veränderungen in den Förderländern sei zu keiner Zeit eine absolute Sicherheit gegeben, daß aufgesuchte Rohstoffe schließlich in die Bundesrepublik verbracht werden könnten. Der Abschluß projektbezogener Abkommen schon während der Prospektion oder Exploration sei wenig aussichtsreich, da in diesem Stadium die Größe der Lagerstätte und der Umfang einer späteren Produktion weitgehend unbekannt seien.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß in der Vergangenheit nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft worden sind, die Verbringung rechtzeitig rechtlich abzusichern. Daher haben sich auch in Fällen Schwierigkeiten ergeben, in denen im Förderland keine Veränderungen eingetreten waren und der Erfolg der Exploration sich in den erwarteten Grenzen gehalten hat. Er hält dies für unverzichtbar, damit unnötiger Verwaltungsaufwand und der erfolglose Einsatz von Bundesmitteln vermieden werden.

67. Nach dem Bericht des Bundesministers zur Rohstoffpolitik vom April 1976 soll die Bereitschaft der Unternehmen zu direktem Engagement in den Förderländern — „stimuliert" durch die Zuwendungen des Bundes — deutlich zugenommen haben. Tatsächlich sind seit Beginn der Förderung die jährlichen Zuwendungen von rd. 4,7 Millionen DM auf rd. 27,9 Millionen DM angewachsen. Es liegt jedoch kein Nachweis dafür vor, daß die Ausgabensteigerung auf zusätzliches Engagement der Unternehmen zurückzuführen war und die Unternehmen mit der verstärkten Bereitstellung von Bundesmitteln auch ihre Explorationstätigkeit insgesamt ausgeweitet haben.

Da es nicht Ziel des Programms sein kann, lediglich das finanzielle Risiko der Unternehmen zu verringern, hält der Bundesrechnungshof es für erforderlich, daß antragstellende Unternehmen neben einem substantiierten Nachweis über den derzeitigen Stand und die Entwicklung des Antragsprojekts auch Aufschluß über ihre Explorationstätigkeit allgemein und deren langfristige Entwicklung erbringen.

Der Bundesminister führt dazu aus, daß nach ihm vorliegenden Erklärungen von vier der größten Unternehmen ein zusätzliches finanzielles Engagement zu verzeichnen sei. Er bemühe sich im übrigen, von den Unternehmen Auskünfte über die allgemeine Explorationstätigkeit und deren langfristige Entwicklung zu erhalten, damit durch das Förderprogramm nicht nur eine Verlagerung der Finanzierung auf den Bund erfolge. Derartige Angaben könnten die Antragsteller aber nur in allgemeiner Form erbringen, weil der Umfang der Explorationstätigkeit und die dabei entstehenden Kosten wesentlich von den geologischen Gegebenheiten abhängen würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen nur allgemeine Angaben kaum aus, bei der Antragsprüfung die Förderungswürdigkeit eines Vorhabens ordnungsgemäß zu beurteilen. Ein substantiierter Nachweis muß gefordert werden.

68. Bei einigen Vorhaben, die bereits nach wenigen Bohrungen oder Schürfen eingestellt worden sind, lagen die Zuwendungen unter 20 000 DM. In diesen Fällen hatten die Unternehmen keine erheblichen finanziellen Risiken zu tragen, deren Abdekkung durch Bundesmittel gerechtfertigt gewesen wäre.

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß eine Unterstützung durch Bundesmittel nur dann der Zweckbestimmung des Titels entspricht, wenn die finanzielle Belastung der Unternehmen bei einzelnen Vorhaben ein angemessenes Verhältnis zu der Finanzkraft der Unternehmen überschreitet. Er hat deshalb empfohlen, eine Bagatellgrenze einzuführen. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß er nunmehr eine Grenze für Bagatellfälle zwischen 30 000 DM und 50 000 DM festgesetzt habe.

Der Bundesrechnungshof hält diese Bagatellgrenze im Hinblick auf die für das Förderprogramm hauptsächlich in Betracht kommenden Großunternehmen nicht für ausreichend; sie sollte auf wenigstens 100 000 DM heraufgesetzt werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 10 02)

Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (Landabgaberente)

(Titel 656 53)

69. Als neue Leistung ist im Jahre 1969 in das Gesetz über eine Altershilfe für Landwirte (GAL) die Landabgaberente aufgenommen worden. Anspruch darauf haben ältere oder berufsunfähige Kleinlandwirte, wenn sie ihr Land zum Zwecke der Strukturverbesserung abgeben. Die Rente soll diesen Landwirten das Ausscheiden aus ihrem Beruf erleichtern. Die Aufwendungen für diese Maßnahme einschließlich der Verwaltungskosten trägt der Bund. Sie betrugen im Haushaltsjahr 1976 rd. 161 Millionen DM. Bei rd. 41 000 Empfängern ergibt sich eine durchschnittliche Jahresrente von 4 000 DM. Die Maßnahme wird von den landwirtschaftlichen Alterskassen durchgeführt.

70. Strukturpolitisch besonders erwünscht sind Abgaben, die zu einer Aufstockung des Flächenbestandes und damit zur Stärkung eines anderen landwirtschaftlichen Unternehmens führen. Nach der ursprünglichen Fassung des GAL war Voraussetzung, daß das Land nach dem 31. Juli 1969 an jemand abgegeben, d. h. veräußert, verpachtet oder sonst zur Nutzung überlassen wurde, der seit mindestens einem Jahr Landwirt i. S. des GAL war. Danach konnte sich ein Landwirt die Landabgaberente dadurch sichern, daß er einem Nachkommen zunächst nur einen Teil seines Betriebes, den Rest aber erst nach einem Jahr überließ. Solche Formen der vorweggenommenen Erbfolge, bloße Modifikationen der traditionellen Übergabe im Zuge des Generationenwechsels, tragen zur Strukturverbesserung nichts bei, sollten also vom GAL nicht begünstigt werden.

Zur Behebung dieser Fehlentwicklung ist das Gesetz zweimal geändert worden (6. ÄndG-GAL vom 26. Juli 1972 und 7. ÄndG-GAL vom 22. Dezember 1973). Nach der neuen Regelung dient die Landabgabe nur dann der Strukturverbesserung, wenn u. a. der übernehmende Betrieb von dem abgebenden Landwirt nach dem 31. Juli 1969 nicht ganz oder zu wesentlichen Teilen bewirtschaftet worden ist.

Aber auch diese Regelung verhindert nicht, daß das GAL mißbräuchlich ausgenutzt wird. So können Eltern einem Nachkommen den eigenen Betrieb „strukturverbessernd" überlassen, wenn der Nachkomme zuvor von Dritten Flächen erworben oder gepachtet hat.

Der Bundesrechnungshof sieht deshalb auch die gegenwärtige Regelung noch als unbefriedigend an. Die Träger der landwirtschaftlichen Altershilfe teilen grundsätzlich diese Auffassung. Sie meinen allerdings, die Abgaben zwischen nahen Verwandten hät-

ten nicht solchen Umfang, daß der Gesetzeszweck gefährdet sei. Der Bundesrechnungshof hat jedoch Grund zu der Annahme, daß in einzelnen Bereichen der Anteil der Abgaben unter nahen Verwandten, insbesondere Eltern-Kinder-Abgaben, durchaus bedeutsam ist. Im Bereich einer landwirtschaftlichen Beratungsstelle entfielen in einem Zeitraum von etwa zwei Jahren bei 100 genehmigten Anträgen 42 Abgaben auf solche unter nahen Verwandten.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb den Bundesminister gebeten, auf eine weitere Einengung hinzuwirken.

71. Wird das Land nicht veräußert, sondern nur durch Verpachtung oder zur sonstigen Nutzung abgegeben, so ist die Überlassung nach dem GAL regelmäßig für einen Zeitraum von mindestens 12 Jahren schriftlich zu vereinbaren. Das Gesetz schreibt für den Fall, daß der Vertrag vorzeitig aufgelöst wird, eine erneute strukturverbessernde Abgabe nicht vor; die Rente wird bei jedweder erneuten Abgabe weitergewährt.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister bereits kurz nach Einführung der Landabgaberente auf diesen Umstand hingewiesen und angeregt, eine Regelung anzustreben, nach der bei vorzeitiger Auflösung von Pacht- oder sonstigen Nutzungsverträgen die Flächen unverzüglich wieder strukturverbessernd abgegeben werden müssen, und dem Empfänger der Landabgaberente auferlegt wird, jede Vertragsänderung mitzuteilen.

Der Bundesminister ist diesen Anregungen zunächst nicht gefolgt. Der Bundesrechnungshof hat daraufhin eine weitere Erörterung zurückgestellt, bis praktische Erfahrungen vorlägen.

Inzwischen sind dem Bundesrechnungshof Fälle, die nicht dem Zweck des Gesetzes entsprechen, bekanntgeworden. Es handelt sich dabei nach dem Stande von Mitte 1976 allerdings noch um Voranfragen. Die landwirtschaftliche Alterskasse hat die Anfrage dahin beantwortet, daß eine erneute strukturverbessernde Abgabe der landwirtschaftlichen Flächen nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht verlangt werden könne und die Weitergabe an Nichtlandwirte ohne Gefahr für den Rentenbezug zulässig sei.

Diese Fälle können eine Fehlentwicklung einleiten. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister erneut gebeten, vorsorglich geeignete gesetzgeberische Maßnahmen zu erwägen.

72. Der Bundesminister hat sich inzwischen der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung mit Schreiben vom 21. Februar 1978 u. a. gebeten, in den Entwurf eines Einundzwanzigsten Gesetzes über die Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie über die Anpassung der Geldleistungen aus der gesetzlichen Unfallversicherung und der Altersgelder in der Altershilfe für Landwirte (21. Rentenanpassungsgesetz) entsprechende Ergänzungen zur Änderung des GAL aufzunehmen. Nach dem Vorschlag des Bundesministers soll

— eine Landabgabe nicht als strukturverbessernd gelten, wenn der übernehmende oder sein Ehegatte mit dem abgebenden Unternehmer oder seinem Ehegatten in gerader Linie verwandt ist;

— der Anspruch auf Landabgaberente vom Beginn des dritten auf die Beendigung der Verträge folgenden Monats an bis zum Beginn des Monats, in dem erneut eine Abgabe zum Zwecke der Strukturverbesserung wirksam wird, ruhen, wenn Verträge, die über die strukturverbessernd abzugebenden Flächen abgeschlossen worden sind, vor Ablauf ihrer Mindestdauer beendet werden; die erneute Abgabe muß mindestens für die ursprüngliche Dauer der Verträge vereinbart werden.

In den am 10. März 1978 von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines 21. Rentenanpassungsgesetzes sind diese Vorschläge jedoch nicht aufgenommen worden. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung habe den Neuregelungen grundsätzlich zugestimmt und zugesagt, die Änderungen bei nächster Gelegenheit in ein Gesetzgebungsverfahren aufzunehmen. Von einer Änderung im Rahmen des 21. Rentenanpassungsgesetzes sei aus — nicht näher erläuterten — „übergeordneten Erwägungen" abgesehen worden.

Der Bundesrechnungshof hat auf die negativen Folgen einer vorzeitigen Beendigung von Verträgen über strukturverbessernd abgegebene Flächen bereits 1971 hingewiesen und diese Angelegenheit sowie die Abgabe unter nahen Verwandten in seine Prüfungsmitteilungen vom 12. November 1976 aufgenommen. Er hält es nicht für vertretbar, eine Vorlage zu den genannten Gesetzesänderungen hinauszuschieben, da nach den gegenwärtigen Bestimmungen Fehlentwicklungen nicht verhindert werden können.

Förderungsmaßnahmen zugunsten der Mastgeflügelwirtschaft

(Titel 683 14 und 862 02)

73. Intensive Geflügelhaltungsformen und neue Erzeugungsstrukturen ließen die deutsche Mastgeflügelwirtschaft zunehmend in industrielle Produktions- und Absatzformen übergehen. Diese Entwicklung in Verbindung mit einer erheblichen Ausweitung der Kapazitäten führte bei gleichzeitiger Zunahme des Imports im Jahre 1970 zu einem massierten Angebotsdruck mit starkem Preisverfall. Weitere negative äußere Einwirkungen haben die Schwierigkeiten verschärft, so die Änderung der Parität der DM Ende 1971 und später Kostensteigerungen bei Heizöl und Futtermitteln.

Zur Behebung der Schwierigkeiten wurde im September 1971 die Mastgeflügel-Stabilisierungsfonds-Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH als Selbsthilfeeinrichtung gegründet. Deren Aufgabe ist die Verwaltung eines aus Beiträgen und Zuwendungen gebildeten Sondervermögens „Mastgeflügel-Stabilisierungsfonds", mit dem durch Gewährung von Prä-

mien Produktion und Angebot von Mastgeflügel verringert werden sollen. Beteiligt haben sich Erzeuger und Anbieter, die 80 v. H. bis 85 v. H. des inländischen Angebots am deutschen Markt abdecken. In den Jahren 1970 bis 1974 wurde rd. 50 v. H. des Bedarfs importiert, so daß von dem Fonds rd. 40 v. H. des deutschen Marktes erfaßt wurden.

Im Dezember 1971 gewährte der Bundesminister der Gesellschaft „einmalig ein Darlehen aus Bundesmitteln in Höhe von 7,5 Millionen DM als Starthilfe" für Maßnahmen, die die Anpassung des Mastgeflügelangebots an die Markterfordernisse erleichtern sollen. Das Darlehen ist zinsfrei; es ist nach 10 tilgungsfreien Jahren in 10 gleichen Jahresraten zurückzuzahlen.

Schon im September 1972 wurde der Bundesminister um weitere Förderung gebeten. Der Antrag wurde u. a. mit den Auswirkungen von Währungsverlusten begründet, die durch den Einsatz des Fonds nicht hätten abgewendet werden können. Als weitere Starthilfe wurde im November 1972 ein Darlehen von 4,5 Millionen DM gewährt. Auch dieses Darlehen ist zinsfrei. Es ist im Anschluß an die Tilgung des ersten Starthilfedarlehens, somit nach rd. 20 Jahren, in 5 gleichen Jahresraten zu tilgen.

Im September 1973 wurde der Bundesminister unter Hinweis auf die Kostensteigerungen durch die erhöhten Heizölpreise und auf die kostengünstigere Situation der niederländischen Geflügelwirtschaft sowie entsprechende Förderungsmaßnahmen zugunsten der Gartenbaubetriebe erneut um Hilfe gebeten. Daraufhin bewilligte der Bundesminister der Gesellschaft im Dezember 1974 einen Zuschuß bis zur Höhe von 10 Millionen DM, der voll in Anspruch genommen wurde.

Die Zuwendungen wurden mit der Auflage gegeben, daß Leistungen nur Gesellschaftern des Fonds gewährt werden dürfen, die sich nachweislich an den Maßnahmen zur Anpassung des Mastgeflügelangebots an die Markterfordernisse beteiligen und sich zur Einhaltung der Bedingungen des Fonds verpflichten. Die Eigenleistung wurde durch Beiträge an den Fonds aufgebracht; sie betrugen in den Jahren 1972 bis 1975 rd. 5,4 Millionen DM.

74. Die Gewährung von Zuwendungen ist nur dann wirtschaftlich und gerechtfertigt, wenn die Erfüllung des Zwecks mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann. Bei der Beurteilung der Erfolgsaussichten ist auch dann ein strenger Maßstab anzulegen, wenn der Zweck über Selbsthilfeeinrichtungen der Wirtschaft erreicht werden soll. Anderenfalls sind „Nachschuß"-Anträge und entsprechende weitere Zuwendungen, denen sich der Zuwendungsgeber erfahrungsgemäß nur schwer entziehen kann, kaum zu vermeiden.

Zweck der Zuwendungen war, über den als Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft gebildeten Fonds das Angebot mengenmäßig zu begrenzen und damit den deutschen Schlachtgeflügelmarkt zugunsten der Produzenten und Anbieter zu stabilisieren. Dazu hätten die Maßnahmen sowohl im nationalen Bereich als auch im Kreis der EG-Mitgliedstaaten ausreichend abgesichert werden müssen. Da dies nicht zu erreichen war, konnte ein Erfolg von vornherein nicht erwartet werden. Die Unternehmen, die den Stabilisierungsfonds mittragen, haben sich zwar den Anpassungsmaßnahmen unterworfen und sie auch unterstützt. Produzenten und Anbieter mit einem Marktanteil von 15 v. H. bis 20 v. H. am inländischen Angebot haben sich jedoch den Stabilisierungsmaßnahmen nicht angeschlossen. Diese „Außenseiter" haben ihr Angebot sogar gesteigert und auch nicht durch zusätzliche Exporte in Drittländer zur Entlastung des deutschen Marktes beigetragen. Ausländische Anbieter führten zwar ebenfalls Anpassungsmaßnahmen durch. Sie belieferten aber im Jahre 1974 den deutschen Markt mit der gleichen Menge wie im Jahre 1973.

Der Bundesminister hat dazu u. a. mitgeteilt, für die Wirksamkeit der Maßnahmen sei es nicht unbedingt erforderlich — andererseits auch nicht möglich —, die Begrenzung des Mengenangebots sowohl im nationalen Bereich als auch mit den EG-Mitgliedstaaten lückenlos abzusichern. Die angestrebte Marktentlastung habe im Zeitpunkt der Zuwendungen mit hinreichender Sicherheit vorhergesehen werden können und sie sei auch eingetreten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, daß das angestrebte Ziel unter den gegebenen Umständen nicht erreicht werden konnte. Die Marktentwicklung wird nicht nur von dem Verhalten der Mitglieder des Fonds, sondern von allen Beteiligten auf dem deutschen Markt bestimmt. Die Mitglieder des Fonds haben z. B. ihr Angebot von 154 000 t im Jahre 1973 auf 139 000 t im Jahre 1974 verringert. Insgesamt ist aber auf dem deutschen Markt das Angebot im wesentlichen gleich geblieben (1973: 347 000 t, 1974: 343 000 t).

Das Institut für Agrarpolitik, Marktforschung und Wirtschaftssoziologie der Universität Bonn hat die Funktionsfähigkeit von Marktstabilisierungsfonds unter Berücksichtigung der Erfahrungen auf dem Mastgeflügelsektor untersucht. Es hebt in einem Gutachten vom Mai 1976 u. a. allgemein hervor, daß die Effizienz solcher Fonds abhängig ist von der Marktstellung der Außenseiter und führt zum Mastgeflügel-Stabilisierungsfonds im einzelnen aus, daß ein höherer fondskontrollierter Marktanteil und gleichzeitige Produktionsbeschränkungen in den übrigen Geflügelfleisch produzierenden Mitgliedsländern der EG die Wirtschaftlichkeit des Fonds hätten verbessern können. Das Institut für landwirtschaftliche Marktforschung der Forschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig-Völkenrode hat in einem Arbeitsbericht vom September 1975 zu den Strukturen der Geflügelfleischerzeugung in der Bundesrepublik Deutschland Stellung genommen. Es kommt zu dem Ergebnis, daß in der Bundesrepublik und in der EG die Märkte sowohl auf der Seite der Brütereien als auch bei den Geflügelschlachtereien strukturell überbesetzt sind. Eine „isoliert-autonome Mengen- und Preisstrategie im Bundesgebiet" sei daher nicht möglich.

75. Ein „Außenseiter" hat unter Berufung auf den Gleichheitsgrundsatz (Artikel 3 GG) bei einem Ver-

waltungsgericht ein Urteil erwirkt, nach dem der Bund künftig Subventionsgewährungen zur Durchführung von Stabilisierungsmaßnahmen in der Mastgeflügelwirtschaft zu unterlassen hat, sofern nicht alle Mastgeflügelerzeuger und -schlachter auch ohne Mitwirkung des Stabilisierungsfonds an den Subventionen teilhaben. Die Bundesregierung hat gegen dieses Urteil Berufung eingelegt.

Unabhängig von der rechtlichen Würdigung hat der Bundesrechnungshof hervorgehoben, daß dieser Rechtsstreit die Gegensätze zwischen den Fondsmitgliedern und „Außenseitern" noch vertiefen wird. Damit dürfte auch langfristig die Möglichkeit, alle Beteiligten in einer wirkungsvollen Selbsthilfeeinrichtung zusammenzufassen, zumindest erschwert sein.

76. Der Bundesrechnungshof hat gebeten, seine Beurteilung dieser Förderungsmaßnahme künftig auch bei anderen entsprechenden Maßnahmen zu berücksichtigen.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung

(Einzelplan 11)

Sozialversicherung

(Kapitel 11 13)

Zuschüsse des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung, die Rentenversicherung der Arbeiter und die Rentenversicherung der Angestellten

(Titel 616 01, 656 01 und 656 02)

Verwaltungsaufwand durch Gesetzesänderungen

77. Der persönliche und sächliche Verwaltungsaufwand, den die Anwendung von (sozialversicherungsrechtlichen) Geldleistungsgesetzen erfordert, wird im wesentlichen dadurch gering gehalten, daß Pauschalierungen und Regelungen für größere Fallgruppen vorgesehen sind, und daß weitgehend auf Ermessensvorschriften verzichtet wird. Solche Regelungen sind daher einer kostensparenden Automatisierung gut zugänglich. Bei der Änderung von Geldleistungsgesetzen werden solche Überlegungen nicht immer hinreichend berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen festgestellt, daß z. B. die Anwendung folgender Vorschriften zu einem Verwaltungsaufwand führt, der im Verhältnis zu den angestrebten Leistungsverbesserungen oder -einschränkungen unangemessen hoch ist:

— § 40 des Gesetzes über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (RehaAnglG) vom 7. August 1974 (BGBl I S. 1881)

Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wurde das Übergangsgeld einheitlich für sämtliche Rehabilitationsträger auf 80 v. H. des entgangenen regelmäßigen Entgelts festgesetzt. Abweichend hiervon hat § 40 des Gesetzes bestimmt, daß das Übergangsgeld für eine Übergangszeit — vom Inkrafttreten am 1. Oktober 1974 (oder für besondere Fälle vom 1. Juli 1974) bis zum Inkrafttreten des Einkommensteuerreformgesetzes (EStRG) am 1. Januar 1975 — 82 v. H. des Regellohnes beträgt, wenn dem Behinderten für ein Kind ein Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 2 Einkommensteuergesetz zusteht und 85 v. H. des Regellohnes, wenn der Kinderfreibetrag für zwei oder mehr Kinder gewährt wird. Die Vorschrift sollte verhindern, daß sich die Bezüge der Anspruchsberechtigten, denen steuerliche Kinderfreibeträge zustanden, bis zum Inkrafttreten des EStRG vermindern, da nach früherem Recht in bestimmten Fällen Leistungen bis zu 85 v. H. des Regellohnes gewährt wurden.

Die Übergangsregelung konnte, wie die Erhebungen des Bundesrechnungshofes bestätigt haben, nur in wenigen Fällen wirksam werden, weil das Übergangsgeld auch nach § 40 das zuletzt bezogene Nettoentgelt nicht übersteigen darf und die gesetzlichen Abzüge (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) in der Regel mehr als 20 v. H. des Entgeltes betragen. Indessen mußten alle Fälle überprüft werden, in denen dem Anspruchsberechtigten ein Kinderfreibetrag nach § 32 Abs. 2 Einkommensteuergesetz zusteht.

— Art. 42 des Einführungsgesetzes zum Einkommensteuerreformgesetz (EG-EStRG) vom 21. Dezember 1974 (BGBl I S. 3656)

Die Vorschrift ist am 1. Januar 1975 in Kraft getreten. Sie sollte bewirken, daß die Vergünstigungen des ab 1. Januar 1975 geltenden Einkommensteuerrechts in bestimmten Fällen auch den Empfängern von Übergangsgeld zugute kommen, deren Nettoentgelt nach altem Steuerrecht berechnet war.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, daß der für die Vergleichsberechnung nach Art. 42 EG-EStRG erforderliche Verwaltungsaufwand beträchtlich, die Leistungsverbesserungen im Einzelfall aber nur verhältnismäßig gering waren. In den Fällen, in denen das Übergangsgeld auf 80 v. H. des Regellohnes festgesetzt war, hat sich eine Erhöhung der Leistung überhaupt nicht ergeben.

In die vom Gesetzgeber verlangte Vergleichsberechnung waren nicht nur die geänderten Lohnsteuersätze einzubeziehen, sondern auch die Änderung steuerlicher Merkmale und der Sozialversicherungsbeiträge (z. B. Änderung der Steuerklasse durch Einbeziehung von Kindern, die vor dem 1. Januar 1975 nicht in der Lohnsteuerkarte eingetragen waren; Änderung der Beiträge zur Krankenversicherung am 1. Januar 1975).

Bei der Beurteilung der Zweckmäßigkeit der Vorschrift des Art. 42 EG-EStRG ist auch zu berücksichtigen, daß in weiteren Fällen die fiktive Vergleichsberechnung noch einige Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes durchzuführen war.

Bei der Anpassung der Leistungen an das neue Steuerrecht hätte eine pauschale und automationsgerechte Regelung die praktische Handhabung des Gesetzes erleichtert.

— Nach Art. 2 § 1 Nr. 7, § 2 Nr. 6 und § 3 Nr. 6 des Zwanzigsten Rentenanpassungsgesetzes (20. RAG) haben die Rentenversicherungsträger bei der Festsetzung des Übergangsgeldes — abweichend von der bisherigen Vorschrift — ab 1. Juli 1977 eine mögliche Unterhaltsverpflichtung der Anspruchsberechtigten zu berücksichtigen.

Die Fälle, in denen die Leistungen wegen fehlender Unterhaltungsverpflichtungen zu kürzen sind, sind nicht sehr zahlreich, was auch von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte bestätigt wird. Gleichwohl muß die Verwaltung regelmäßig prüfen, ob Unterhaltsverpflichtungen bestehen. Erfahrungsgemäß sind solche Prüfungen verwaltungskostenaufwendig und führen wegen der Schwierigkeit dieser Rechtsmaterie häufig zu Rechtsstreitigkeiten.

Der Bundesminister hat sich im Rahmen des Prüfungsschriftwechsels nur zu der Bewertung des § 40 RehaAnglG und des Art. 42 EG-EStRG geäußert und sich insoweit der Ansicht des Bundesrechnungshofes angeschlossen.

Der Bundesrechnungshof hält es für erforderlich, daß die Bundesregierung bei der Vorbereitung von Gesetzgebungsverfahren den zusätzlichen Verwaltungsaufwand ermittelt und berücksichtigt, der durch die Änderung von Leistungsgesetzen, insbesondere von Übergangsvorschriften, verursacht wird. Dies entspricht auch der Forderung des § 40 Abs. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil.

Gestaltung des Übergangsgeldes durch das 20. Rentenanpassungsgesetz

78. Nach den in Nr. 77 genannten Vorschriften des 20. RAG gewähren die Rentenversicherungsträger einem Anspruchsberechtigten ohne Unterhaltsverpflichtungen, wenn sie für seine Unterkunft und Verpflegung aufkommen, nur 75 v. H. der Leistungen für Unterhaltsverpflichtete. Außerdem lassen diese Vorschriften in bestimmten Fällen eine von der gesetzlichen Regelung abweichende Berechnung durch Satzungsbestimmungen der Rentenversicherungsträger zu.

Mit der Neuregelung ist die durch das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation erreichte Vereinheitlichung der Leistungen aller Rehabilitationsträger wieder aufgegeben worden, da für die übrigen Rehabilitationsträger leistungsmindernde Vorschriften nicht erlassen worden sind. Die Änderungsvorschriften stehen in Widerspruch zu den Bestimmungen des § 9 Abs. 2 und § 13 Abs. 2 des Gesetzes über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation.

Sie führen dazu, daß Versicherte — ohne Unterhaltsverpflichtungen — mit langen Versicherungszeiten von den Rentenversicherungsträgern ein geringeres Übergangsgeld erhalten als jene, für die aufgrund einer formalen Regelung die Bundesanstalt für Arbeit ab 1. Juli 1978 zuständiger Träger der beruflichen Rehabilitation ist (§ 1236 Abs. 1 a RVO, § 13 Abs. 1 a AVG und § 35 Abs. 1 a RKG).

Der Bundesminister hat sich hierzu nicht geäußert. Der Bundesrechnungshof hält die Regelungen für überprüfungsbedürftig mit dem Ziel einer einheitlichen Regelung.

Heilbehandlung wegen Tuberkulose

79. Bei der Bekämpfung der Tuberkulose sind die Zuständigkeiten der Rentenversicherung und der Krankenversicherung anders abgegrenzt als bei allen anderen Krankheiten. Die Rentenversicherungsträger gewähren ihren an aktiver und behandlungsbedürftiger Tuberkulose erkrankten Versicherten, Rentnern und deren Angehörigen stationäre Heilbehandlung, für die ambulante Behandlung sorgt die Krankenversicherung. Die Rentenversicherungsträger leisteten ihren überragenden Beitrag zur Bekämpfung der Tuberkulose — zunächst als Kann-, seit 1959 als gesetzliche Leistungen —, weil diese Krankheit in all ihren Erscheinungsformen in der Regel zur Invalidität führte und als Volkskrankheit angesehen wurde.

Um die Jahrhundertwende waren im Deutschen Reich nach Schätzungen etwa 1 150 000 Personen an Tuberkulose erkrankt; die Zahl der jährlichen Neuzugänge soll bei 250 000 bis 300 000 gelegen haben. Im Jahre 1959 waren in der Bundesrepublik Deutschland rd. 380 000 Personen mit aktiver Tuberkulose registriert. Im Jahre 1974 waren nur noch rd. 110 000 Tuberkulosekranke statistisch erfaßt; die jährlichen Neuzugänge beliefen sich auf 35 500 Fälle. Auf je 100 000 Einwohner der Bundesrepublik Deutschland entfielen im Jahre 1959 690 Tuberkulosekranke, während es 1974 nur noch 177 waren.

Dieser Rückgang wirkte sich auch auf die Zahl der Gesundheitsmaßnahmen und der an Tuberkulosekranke gewährten Renten aus. In den drei Zweigen der gesetzlichen Rentenversicherung sank die Anzahl der abgeschlossenen stationären Heilbehandlungsmaßnahmen von rd. 94 500 im Jahre 1959 auf rd. 40 000 im Jahre 1974. Im Jahre 1959 betrug in den Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten der Anteil der durch Erkrankung an Tuberkulose verursachten Renten 6 v. H. des gesamten Zugangs an Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, im Jahre 1974 nur noch 1 v. H.

80. Die Heilstätten, die die Rentenversicherungsträger und andere Versicherungsträger im wesentlichen um die Jahrhundertwende innerhalb weniger Jahre für die Behandlung von Tuberkulose eingerichtet hatten, konnten den Bettenbedarf der Rentenversicherungsträger bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges decken. Ein Anstieg der Tuberkuloseerkrankungen nach 1945 führte zu einer Ausweitung der Bettenkapazitäten.

Ende der 50er Jahre gingen die Tuberkuloseerkrankungen verstärkt zurück. Dieser erhebliche Rückgang wirkte sich auf den Bedarf an Heilstätten aus (s. a.

Drucksache 7/1242 Nr. 84 und Drucksache VI/2697 Nr. 124); dies um so mehr, als auch die Dauer der stationären Behandlung pro Fall durch die Anwendung chemotherapeutischer Mittel sank. Die Heilstätten waren seitdem unterbelegt, obwohl versucht wurde, Bettenkapazitäten durch Verringerung der Bettenzahl in den einzelnen Heilstätten und durch Stillegung oder durch Umstellung von Heilstätten auf andere Indikationen einzuschränken. Operative Abteilungen wurden wegen der Erfolge der Chemotherapie bei der Behandlung der Tuberkulose überflüssig. Obwohl die Entwicklung frühzeitig erkennbar war, wurde die Zahl der Betten für Tuberkulosekranke weder planmäßig noch koordiniert verringert. Einige Versicherungsträger errichteten sogar noch nach 1960 neue Tuberkuloseheilstätten. Spätere Abstimmungsmaßnahmen auf regionaler Ebene blieben erfolglos. Die Zahl der Heilstätten und das Bettenangebot für Tuberkulosekranke sind zwar inzwischen vermindert worden, es besteht aber immer noch ein Bettenüberangebot. Der Bundesrechnungshof hat ferner festgestellt, daß die durchschnittliche Behandlungsdauer bei den einzelnen Trägern stark differiert und die Heilstätten mit langer Behandlungsdauer eine überdurchschnittliche Auslastung vorweisen. Das legt die Vermutung nahe, daß sich nicht alle Versicherungsträger um eine wirtschaftliche Behandlungsform und -dauer bemühen, sondern im Interesse einer hohen Auslastung der eigenen Heilstätten der stationären Behandlung den Vorzug geben und auch längere Behandlungszeiten in Kauf nehmen.

81. Die Rentenversicherungsträger werden auch weiterhin der stationären Behandlung der Tuberkulose in ihren Heilstätten den Vorzug geben, zumal sie Schwierigkeiten haben, ihre Heilstätten aufzugeben oder diese auf andere Indikationen umzustellen. Dagegen wird ein Kostenträger, der sowohl für die stationäre wie auch für die ambulante Behandlung zuständig ist, eher in der Lage sein zu entscheiden, welche Form der Behandlung im Einzelfall auch wirtschaftlichen Gesichtspunkten am ehesten Rechnung trägt.

Der Rückgang der Tuberkuloseerkrankungen und geänderte Behandlungsmethoden sollten daher Anlaß sein, die Tuberkulosebekämpfung neu zu regeln. Eine unterschiedliche Kostenträgerschaft bei der Tuberkulosebekämpfung je nach der Behandlungsform dürfte nicht mehr zu rechtfertigen sein. Der Bundesrechnungshof empfiehlt gesetzgeberische Initiativen mit dem Ziel,

— die Kostenträgerschaft für die Tuberkuloseheilbehandlung wie bei anderen, insbesondere auch Lungenkrankheiten, auf die Krankenversicherung zu übertragen,
— die Tuberkulose-Fachkliniken soweit erforderlich in Lungenfachkliniken umzuwandeln und diese als selbständige Eigenbetriebe oder Außenstellen von Krankenhäusern in andere Trägerschaft zu überführen und in den Anwendungsbereich des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zu übernehmen.

Außerdem hält er eine gemeinsame überregionale Planung und Zusammenarbeit aller in der Tuberkulosebekämpfung tätigen Institutionen für notwendig. Der Bundesminister hat zu den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes ausgeführt, daß es auch nach seiner Auffassung naheliege, das Leistungsrecht bei derartigen Erkrankungen, insbesondere die Zuständigkeit im Verhältnis von Renten- und Krankenversicherung, zu überprüfen. Im Hinblick auf die vorrangige Aufgabe der Kostendämpfung im Gesundheitswesen könne er jedoch kurzfristige Lösungen zu Lasten der Krankenversicherung nicht in Aussicht stellen. Die Neuabgrenzung der Zuständigkeitsbereiche müsse eingehend geprüft und mit allen Beteiligten erörtert werden.

Der Bundesminister sollte die Neuordnung des Leistungsrechts bei Tuberkuloseerkrankungen sobald wie möglich in Angriff nehmen. Dadurch würde auf Dauer insgesamt eine Kostendämpfung bei der Bekämpfung der Tuberkulose erreicht werden können.

Zuschuß des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung

(Titel 616 01)

Erstattung von Beiträgen in der knappschaftlichen Rentenversicherung

82. Der Pflichtbeitrag in der knappschaftlichen Rentenversicherung beträgt 23,5 v. H. der Bemessungsgrundlage. Davon erbringt in der Regel der Arbeitgeber 15 v. H. und der Versicherte 8,5 v. H. In der Arbeiterrenten- und in der Angestelltenversicherung tragen Arbeitgeber und Versicherter in der Regel je die Hälfte des Pflichtbeitrages, der sich auf insgesamt 18 v. H. der Bemessungsgrundlage beläuft.

83. Die Rentenversicherungsträger zahlen unter bestimmten Voraussetzungen die geleisteten Pflichtbeiträge an ihre Versicherten zurück. Bis zu einer Gesetzesänderung im Jahre 1972 erstatteten sie dem knappschaftlich Versicherten „seinen Anteil" an den entrichteten Beiträgen (§ 95 Reichsknappschaftsgesetz — RKG — a. F.). Seit Oktober 1972 umfaßt sein Anspruch „die Hälfte" der von ihm und dem Arbeitgeber insgesamt entrichteten Beiträge (§ 95 RKG n. F.). Da der Versicherte die Pflichtbeiträge nur zu etwa einem Drittel aufgebracht hat, werden ihm nunmehr auch Beitragsteile erstattet, die der Arbeitgeber geleistet hat.

Der Bundesknappschaft entstanden aufgrund der Gesetzesänderung für die Zeit vom 1. Januar 1973 bis 31. Dezember 1976 Mehrausgaben von rd. 1,8 Millionen DM. Für das Jahr 1977 allein belaufen sich die Mehrausgaben auf rd. 1,9 Millionen DM. Sie werden im Jahre 1978 auf etwa 2,8 Millionen DM weiter ansteigen. Die Ausgaben belasten den Bundeshaushalt in vollem Umfange, weil der Bund verpflichtet ist, der knappschaftlichen Rentenversicherung die erforderlichen Mittel zur Aufrechterhaltung ihrer Leistungen zu gewähren (§ 128 RKG — sog. Defizitausgleich —).

Bei der Vorlage des Änderungsgesetzes vom 16. Oktober 1972 waren in der Übersicht über die finanziellen Auswirkungen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 BHO)

zwar zu anderen im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen Angaben gemacht worden, nicht aber zur Änderung des § 95 RKG; im Gesetzgebungsverfahren ist deshalb die danach zu erwartende Mehrbelastung des Bundeshaushalts nicht offenkundig geworden.

84. Der Bundesrechnungskof hat gegen die Neufassung des § 95 RKG Bedenken erhoben und den Bundesminister gebeten, eine Änderung der Vorschrift einzuleiten.

85. Der Bundesminister hat eine Prüfung zugesagt. Im übrigen hat er erwidert, der Gesetzgeber habe im Jahre 1972 den Wortlaut des § 95 RKG den entsprechenden Vorschriften der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (§ 1303 Reichsversicherungsordnung, § 82 Angestelltenversicherungsgesetz) angepaßt, um eine einheitliche Regelung in der Rentenversicherung und eine gleichartige Behandlung aller nicht mehr versicherungspflichtigen Personen herbeizuführen. Dabei sei der Beitrag zur knappschaftlichen Rentenversicherung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als Einheit angesehen worden, an dessen Aufbringung Arbeitnehmer und Arbeitgeber in gleichem Umfange beteiligt seien.

86. Der Bundesrechnungshof hält diese Gründe nicht für überzeugend. Die Neufassung des § 95 RKG hat gerade die einheitliche Regelung der Beitragserstattung beseitigt, die bis dahin der Sache nach bestand. Während dem Versicherten in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung mit der hälftigen Beitragserstattung nach wie vor nur der eigene Beitragsanteil zurückgezahlt wird, führt die hälftige Erstattung bei der Bundesknappschaft dazu, daß der knappschaftlich Versicherte vom Arbeitgeber entrichtete Beitragsanteile zurückerhält. Die Erstattung solcher Beitragsanteile läßt sich auch nicht mit einer vermeintlichen wirtschaftlichen Einheit des knappschaftlichen Pflichtbeitrages rechtfertigen. Denn das Gesetz spaltet sowohl bei der Entrichtung als auch bei der Erstattung die Pflichtbeiträge auf (§§ 130 Abs. 6, 95 Abs. 1 RKG).

87. Der Bundesminister wird die erforderlichen Maßnahmen zur Änderung des § 95 RKG mit dem Ziele einleiten müssen, die Beitragserstattung für alle Versicherten der Sache nach gleich zu regeln.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 12 02)

Zuschuß an die Studiengesellschaft für den kombinierten Verkehr e. V., Frankfurt (Main)

(Titel 685 01)

88. Die Studiengesellschaft, deren Mitglieder Organisationen und Unternehmen der verladenden Wirtschaft, der Verkehrsträger, des Speditionsgewerbes, Hersteller von Transport- und Umschlagmitteln usw. sind, soll nach ihrer Satzung die rationelle Verbindung von innerbetrieblichem und zwischenbetrieblichem Transport und Umschlag wissenschaftlich erforschen und in der Praxis fördern. In diesem Rahmen untersucht sie auch Fragen, an denen der Bund ein erhebliches Interesse hat, weil sie als Entscheidungshilfe für die Verkehrspolitik der Bundesregierung dienen können. Sie widmet sich vor allem verkehrswirtschaftlichen und verkehrstechnischen Entwicklungsarbeiten mit dem Ziel, eine volkswirtschaftlich bestmögliche Verkehrsabwicklung auf dem Gebiet des Transports und Umschlags zu erreichen. Die Studiengesellschaft unterstützt den Bundesminister außerdem bei der Vorbereitung und Durchführung bilateraler und multilateraler internationaler Verhandlungen.

Der Bundesminister gewährt der Gesellschaft deshalb seit Jahren Zuwendungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils ihrer Ausgaben (institutionelle Förderung). Er hat auch einzelne von ihr betriebene Projekte gefördert. Es waren in dem von der Prüfung durch den Bundesrechnungshof erfaßten Zeitraum im Bundeshaushalt veranschlagt:

Haushaltsjahr	Höhe der veranschlagten Zuwendung		Anteil der Bundesmittel an den Gesamteinnahmen der Gesellschaft lt. Wirtschaftsplan v. H.
	Institutionelle Förderung DM	Projektförderung DM	
1973	306 400	101 900	50
1974	350 000	—	64
1975	400 000	—	74
1976	370 000	—	74
1977	380 000	—	80
1978	385 000	—	80

Der Bund bestreitet also nunmehr 4/5 aller Ausgaben, während sich die Mitglieder über ihre Beiträge nur noch in geringem Umfange daran beteiligen. Einzelne Mitgliedsfirmen erbringen zwar dadurch zusätzliche Leistungen, daß sie gelegentlich Fachkräfte zur Mitarbeit in Arbeitskreisen der Gesellschaft abstellen. Diese Mitarbeit hat jedoch nur geringen Umfang und dient vornehmlich der Wahrnehmung firmeneigener Interessen. Schließlich arbeiten in diesen Arbeitskreisen auch Vertreter des Bundesministers und anderer Ressorts mit.

Der Bundesminister hat den bisherigen Umfang der Zuwendungen mit dem Hinweis begründet, das allgemeine öffentliche Interesse an den Aufgaben der Gesellschaft sei höher einzuschätzen als das der einzelnen Firmen, da die Gesellschaft im allgemeinen Themen behandle, die zwar auch einzelne Firmen für ihre Entscheidungen verwerten könnten, die aber „die Allgemeinheit der am kombinierten Ver-

kehr Interessierten" berührten. Er habe trotzdem stets darauf gedrungen, die eigenen Einnahmen der Gesellschaft zu erhöhen; dies sei aber ein mühsames und langwieriges Unterfangen. Nunmehr — am 1. Juni 1978 — habe die Mitgliederversammlung beschlossen, den Mindestbeitrag von 300 DM auf 500 DM zu erhöhen. Ein Teil der Mitglieder wolle sich noch stärker finanziell engagieren.

Eine Erhöhung des Anteils der eigenen Mittel sei ferner deshalb zu erwarten, weil es künftig auch Aufgabe der Gesellschaft sei, die nationale und internationale Normung auf dem Gebiet des kombinierten Verkehrs vorzubereiten, und weil sie entgeltliche Aufträge für Dritte übernehmen wolle. Schließlich stelle ein auf Wunsch aller beteiligten Ressorts geschaffener Verwaltungsrat, in dem ein Beamter des Bundesverkehrsministeriums den Vorsitz hat, eine wirksamere Kontrolle der Geschäftsführung der Gesellschaft sicher.

Der Bundesrechnungshof hat gegen den hohen Anteil der Bundesmittel Bedenken erhoben. Denn die Gesellschaft beschäftigt sich — wie z. B. ihre Arbeitspläne bestätigen — vorwiegend mit Themen, die für die dem Bereich der Wirtschaft angehörenden Mitglieder von unmittelbarem Interesse sind. Die Arbeitsergebnisse, die für verkehrspolitische Entscheidungen Bedeutung haben, treten demgegenüber zurück. Die von der Mitgliederversammlung nunmehr beschlossenen Maßnahmen tragen dieser Sachlage nicht ausreichend Rechnung, weil sie das Verhältnis von Bundesmitteln und Eigenmitteln der Gesellschaft von 80 : 20 auf allenfalls 70 : 30 verbessern werden.

Der Bundesminister sollte daher — entsprechend den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung in § 23 und den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44, insbesondere Nr. 2.4 — die Bewilligung künftiger Zuwendungen zur institutionellen Förderung von einer weiteren wesentlichen Erhöhung der eigenen Mittel des Zuwendungsempfängers abhängig machen. Die Eigenmittel der Gesellschaft und die Bundesmittel sollten sich mindestens die Waage halten.

Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes — Bundeswasserstraßen —

(Kapitel 12 03)

Einnahmen aus Vermietung

Einnahmen aus Dienstwohnungen

(Titel 124 01)

89. Der Bundesminister der Finanzen ordnete durch zwei Erlasse im Mai 1973 an, für Bundesmietwohnungen und Dienstwohnungen eine neue Mietwertermittlung und -festsetzung zum 1. Januar 1975 durchzuführen sowie gleichzeitig sämtliche Miet- und Pachtverträge auf EDV-Vertragsmuster umzustellen. Im Hinblick auf die zu beachtenden Kündigungsfristen — sie betrugen bis zu einem Jahr — sollten die Arbeiten umgehend aufgenommen werden. Die Erlasse wurden u. a. den Obersten Bundesbehörden und allen Oberfinanzdirektionen (OFD'en) zugeleitet. Die Obersten Bundesbehörden wurden darin gebeten, in ihren Geschäftsbereichen entsprechend zu verfahren.

Im Bereich der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) wurden die Wasser- und Schiffahrtsdirektionen (WSD'en) durch die OFD'en im Sommer und Frühherbst 1973 von den durchzuführenden Maßnahmen in Kenntnis gesetzt. Der Bundesminister für Verkehr unterrichtete die ihm nachgeordneten Behörden durch Schreiben vom 30. November 1973. Erst danach wiesen die WSD'en die Wasser- und Schiffahrtsämter (WSÄ), die die Miet- und Dienstwohnungen verwalten, entsprechend an. Die WSÄ ermittelten die Mietwerte sowie die sonstigen wertbestimmenden Faktoren meist mit weiterer beträchtlicher Verzögerung; z. T. nahmen sie die Bearbeitung erst 1976 auf. Nach Überprüfung dieser Daten durch die Bundesvermögensämter (BV-Ämter) setzten die OFD'en die Mietwerte fest und teilten sie den WSÄ mit, die dann schließlich die Wohnungsinhaber über die Mieterhöhungen und die künftige Höhe der einzubehaltenden Dienstwohnungsvergütungen unterrichteten. In der weit überwiegenden Zahl aller Fälle haben die etwa 1 350 Miet- und Dienstwohnungsinhaber diese Mitteilung nicht rechtzeitig, z. T. sogar erst mit beträchtlicher Verzögerung, erhalten. Die neuen Mieten bzw. Dienstwohnungsvergütungen sind daher verspätet wirksam geworden. Dadurch ist dem Bund im Bereich der WSV ein Einnahmeausfall von mindestens 250 000 DM entstanden. Der endgültige Betrag steht nicht fest, da einige der beteiligten Ämter die erforderlichen Angaben noch immer nicht gemacht haben (Stand: 18. Juli 1978).

Der Bundesrechnungshof hat die verzögerliche Bearbeitung bei den Dienststellen der WSV beanstandet und die WSD'en gebeten, die Frage der Haftung der verantwortlichen Bediensteten zu prüfen.

Die WSD'en haben ihr Vorgehen im wesentlichen damit begründet, daß die Anordnungen des Bundesdesministers der Finanzen erst durch den Erlaß des Bundesministers für Verkehr für sie verbindlich geworden seien; die OFD'en hätten ihnen gegenüber kein Weisungsrecht. Schon dadurch sei eine Verzögerung von einem halben Jahr eingetreten. Die Aufstellung der Mietwertermittlung sei mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden gewesen, zumal viele Fälle tatsächlich oder rechtlich schwierig gelagert gewesen seien. Teilweise seien die Sachbearbeiter auch überlastet gewesen. Außerdem hätten die OFD'en bzw. die ihnen nachgeordneten BV-Ämter ebenfalls erhebliche Verzögerungen zu vertreten; so seien im Bereich der WSD Süd 3, 6 und 11 Monate, im Bereich der WSD Nord 4 bis 12 Monate und im Bereich der WSD Mitte bis zu 19 Monate verstrichen, bis die beantragten Mietwerte überprüft und festgesetzt worden seien.

Im übrigen haben die WSD'en Versäumnisse der ihnen unterstellten WSÄ eingeräumt und mitgeteilt, daß sie die Frage der Haftung der verantwortlichen Bediensteten prüften.

Der Bundesminister hat demgegenüber ausgeführt, einer besonderen Anweisung von seiner Seite habe es nicht bedurft, die Behörden der WSV hätten den OFD'en, die für die Festsetzung der Mietwerte bei Bundesmiet- und Dienstwohnungen zuständig und daher Herren dieses Verfahrens seien, Amtshilfe geleistet. Die OFD'en hätten daher bei Verzögerung in der Bearbeitung für Beschleunigung sorgen müssen.

Der Bundesminister der Finanzen hat zwar bestätigt, daß die Behörden fremder Ressorts von den OFD'en über die von ihm auf diesem Gebiet erteilten Weisungen stets unmittelbar in Kenntnis gesetzt und über die vorgesehene einheitliche Vorgehensweise unterrichtet würden. Er vermöge jedoch nicht zu beurteilen, ob und inwieweit die Dienststellen der WSV noch einer ausdrücklichen Weisung des Bundesministers für Verkehr bedürften, um die erforderlichen Anträge auf Mietwertfestsetzung zu stellen. Ein fehlerhaftes Verhalten der Dienststellen der Bundesfinanzverwaltung vermöge er nicht zu erkennen. Bei Verzögerungen wäre es im übrigen Sache der WSV gewesen, die BV-Ämter und OFD'en an die termingerechte Mietwertfestsetzung zu erinnern.

Die Ausführungen der beiden Bundesminister, die sich teilweise widersprechen, und ebenso die der WSD'en zeigen, daß es zumindest an der gebotenen Zusammenarbeit fehlte. Hierauf sind die Versäumnisse zum großen Teil zurückzuführen.

Der Bundesminister für Verkehr hätte mit der Unterrichtung der ihm nachgeordneten Behörden nicht bis zum 30. November 1973 warten dürfen, da der Bundesminister der Finanzen die Obersten Bundesbehörden ausdrücklich gebeten hatte, in ihren Geschäftsbereichen entsprechend zu verfahren. Seiner Einlassung, die OFD'en seien Herren des Verfahrens gewesen, kann nicht gefolgt werden. Den OFD'en oblag lediglich die Festsetzung der Mietwerte, während die Angaben über den Bestand an Dienst- und Mietwohnungen und die für die Neufestsetzung maßgebenden Faktoren ausschließlich Sache der für die Wohnungsverwaltung zuständigen Dienststellen der WSV waren. Der Bundesminister hätte daher für die rechtzeitige Durchführung der Maßnahmen bei der WSV sorgen müssen.

Darüber hinaus trifft auch die nachgeordneten Verwaltungen erhebliche Schuld. Ihnen hat offenbar das für die ordnungsmäßige Wahrnehmung der Aufgaben erforderliche Verantwortungsbewußtsein gefehlt. Anders sind die z. T. beträchtlichen Verzögerungen sowohl bei der WSV als auch bei den BV-Ämtern und OFD'en nicht zu erklären. Die WSD'en hätten nicht bis zum Eintreffen eines Erlasses des Bundesministers für Verkehr untätig bleiben dürfen, sondern hätten unverzüglich mit den zuständigen OFD'en oder dem Bundesminister Verbindung aufnehmen müssen. Vor allem hätten sie sich um die zügige Bearbeitung bei den Ämtern kümmern und etwaige Schwierigkeiten und Hindernisse soweit wie möglich beheben müssen. Dies gilt auch für die OFD'en als Aufsichtsbehörden für die BV-Ämter und als zuständige Behörden für die Mietwertfestsetzungen.

Die beteiligten Bundesminister werden dafür zu sorgen haben, daß die Ursachen für die aufgetretenen Versäumnisse und die vorhandenen Unzulänglichkeiten beseitigt werden, damit die zeitgerechte Sacherledigung und eine wirkungsvollere Dienstaufsicht künftig gewährleistet sind. Es wird auch zu prüfen sein, ob sich die Bearbeitung der Wohnungsangelegenheiten vereinfachen läßt. Schließlich werden die Bundesminister sicherzustellen haben, daß die für den Schaden im einzelnen Verantwortlichen in dem notwendigen Umfang zum Ausgleich herangezogen werden.

Verbesserung des Wirtschaftsergebnisses des Bundes am Nord-Ostsee-Kanal

(Verschiedene Titel)

90. Im Jahre 1976 befuhren rd. 60 000 Schiffe mit zusammen 80 Millionen BRT den Nord-Ostsee-Kanal (NOK); insgesamt wurden 51 Millionen t Güter befördert. 60 v. H. aller Schiffe und 24 v. H. des Schiffsraums entfielen auf die Flagge der Bundesrepublik Deutschland. Die Verkehrsentwicklung seit 1970 ist dadurch gekennzeichnet, daß eine annähernd gleichgebliebene Gütermenge mit immer weniger, dafür aber größeren Schiffen transportiert wurde.

Aufgrund des § 13 des Gesetzes über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschiffahrt in der Fassung vom 30. Juni 1977 (SeeSchAG) erhebt der Bund für das Befahren des NOK Abgaben (Befahrungsabgaben). Nach allgemeinen Grundsätzen sollen sie so bemessen sein, daß ihr Aufkommen alle Ausgaben einschließlich derjenigen für Betrieb und Unterhaltung des Kanals deckt. Dabei sind die Wettbewerbslage des Kanals und der Nutzen zu berücksichtigen, den die Abgabepflichtigen vom Befahren der Schiffahrtsstraße haben. In den letzten Jahren sind die Einnahmen des Bundes mehr und mehr hinter den Ausgaben zurückgeblieben. Betrachtet man auf der Ausgabenseite nur die Aufwendungen für Betrieb und Unterhaltung des NOK, so ergibt sich folgendes Bild:

Jahr	Einnahmen Millionen DM	Ausgaben Millionen DM	Defizit Millionen DM
1956	13,3	17,4	4,1
.	.	.	.
.	.	.	.
.	.	.	.
1970	24,5 (100) *)	39,0 (100) *)	14,5
1971	23,2 (95)	44,0 (113)	20,8
1972	23,5 (96)	49,1 (126)	25,6
1973	26,4 (108)	56,0 (144)	29,6
1974	30,8 (126)	63,1 (162)	32,3
1975	27,7 (113)	66,1 (169)	38,4
1976	ca. 30 (122)	ca. 69 (177)	ca. 39

*) 1970 = 100 v. H.

In der Aufstellung sind die Ausgaben für Investitionen unberücksichtigt geblieben. Seit 1960 wird ein Investitionsprogramm zur Bestandssicherung und Modernisierung des Kanals ausgeführt, das nach dem Preisstand von 1976 insgesamt 636 Millionen DM erfordern wird. Davon sind bisher rd. 462 Millionen DM veranschlagt (Kap. 12 03 Tit. 742 03). Außerdem sind nur Ausgaben bei Kap. 12 03 erfaßt.

Der starke Anstieg der Ausgaben ist vor allem durch die Kostenentwicklung auf dem Personalsektor bedingt, auf den 75 v. H. aller Aufwendungen entfallen.

91. Bei der Benutzung des NOK hat die Schiffahrt außer den Befahrungsabgaben noch erhebliche Dienstleistungsentgelte an Lotsen und Kanalsteurer zu entrichten, die vom Bund für diese eingezogen werden. Während diese Entgelte in den letzten Jahren etwa der Entwicklung der Personalkosten entsprechend erhöht worden sind, wiesen die Befahrungsabgaben lediglich folgende Steigerungssätze auf:

1. September 1972	6,6 v. H.
1. März 1974	10,3 v. H.
1. Oktober 1975	9,0 v. H.
1. Januar 1977	7,0 v. H.
1. Januar 1978	10,0 v. H.

Die unterschiedliche Entwicklung hat dazu geführt, daß sich das Verhältnis zwischen den Befahrungsabgaben und den Entgelten wie folgt zuungunsten des Bundes verändert hat:

	1967	1977
Bund	58 v. H	48 v. H.
Lotsen und Kanalsteurer	42 v. H.	52 v. H.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf diese Entwicklung und die Notwendigkeit, dem mit allen Mitteln entgegenzuwirken, wiederholt hingewiesen.

92. Der Bundesminister meint, es sei bisher nicht möglich gewesen, die Einnahmen stärker anzuheben. Denn der finanzielle Vorteil, den die Schiffahrt bei der Fahrt durch den Kanal gegenüber dem längeren Seeweg um Skagen herum erziele (= Verkehrswert des Kanals), sei nicht hoch genug. Zur Klärung der Sachlage hat er in den letzten zehn Jahren Gutachten eingeholt. Er hat auch verschiedene Rationalisierungsmaßnahmen veranlaßt. So wurde das Personal für den Betrieb und die Unterhaltung des NOK um 260 Personen auf jetzt rd. 1 200 Personen abgebaut. Das verhinderte jedoch noch nicht einmal eine weitere Verschlechterung des Wirtschaftsergebnisses. Schließlich hat der Bundesminister die Wasser- und Schiffahrtsdirektion Nord beauftragt, alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Kostenbilanz zu untersuchen. Das Ergebnis soll spätestens Ende 1978 vorliegen.

93. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister u. a. auf folgende Ansatzpunkte für eine Verbesserung hingewiesen:

Einnahmen

a) Die Annahme des Bundesministers, der Verkehrswert des Kanals lasse Gebührenerhöhungen nur in sehr engen Grenzen zu, bedarf der Überprüfung. Der Verkehrswert ist nämlich 1974 von zwei Beratungsfirmen untersucht und für das Jahr 1970 nach Abzug der Befahrungsabgaben sowie der Entgelte für Lotsen und Kanalsteurer mit 51,6 Millionen DM ermittelt worden. Das bedeutet, daß er noch 37,1 Millionen DM betragen hätte, wenn der Bund die Abgaben soweit erhöht hätte, daß das Defizit von 14,5 Millionen DM gedeckt gewesen wäre. Ob damit schon der „Schwellenwert" erreicht oder sogar überschritten worden wäre, jenseits dessen der Anreiz zum Befahren des Kanals zurückgeht, ist mindestens zweifelhaft. Vermutlich könnte der Verkehrswert des Kanals mehr als bisher zugunsten des Bundes ausgenutzt werden. Überdies sollte auch die Berechnung des Verkehrswertes von Zeit zu Zeit überprüft werden, weil ihre Grundlagen Veränderungen unterliegen.

b) Darüber hinaus sollte die Struktur der Tarife untersucht werden. Insbesondere käme in Betracht auf die sogenannten Häufigkeitsrabatte für Schiffe unter 1 000 BRT, die den Kanal mehr als 25mal im Jahr durchfahren, zu verzichten.

c) Bei der Festsetzung der Befahrungsabgaben werden nach § 13 SeeSchAG die Küstenländer gehört, die an möglichst niedrigen Abgaben interessiert sind. Ihnen sollte erläutert werden, daß der Bund ein so hohes Defizit nicht länger hinnehmen kann.

d) Der größte Teil der Dienstleistungsentgelte entfällt auf das Lotsenwesen und die Kanalsteurer. Die Ausgaben hierfür können vermindert, der Spielraum für eine Anhebung der Befahrungsabgaben kann dadurch vergrößert werden. Die Lotsenbrüderschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts sollten durch organisatorische Maßnahmen zu einer Begrenzung ihres Anteils an den Gesamteinnahmen beitragen. Der Bundesrechnungshof hält es z. B. nicht für gerechtfertigt, daß die Lotsen am NOK noch zwei Brüderschaften mit entsprechend hohem Aufwand für Verwaltung und getrennte Betriebseinrichtungen bilden. Auch wäre zu prüfen, ob für die Lotsungen durch den Kanal in jedem Fall ein Patent „Kapitän auf großer Fahrt" notwendig ist oder ob ein kleineres Patent genügt. Von der Pflicht, Lotsen anzunehmen, sind Schiffe unter 300 BRT bzw. bei bestimmten Voraussetzungen unter 700 BRT befreit. Kanalsteurer brauchen nur von Schiffen über 2 500 BRT angenommen zu werden. Die nach dem laufenden Ausbau verbesserten Verkehrsverhältnisse werden es voraussichtlich rechtfertigen, daß dann auch größere Schiffe die Erlaubnis erhalten, den Kanal ohne Lotsen und Kanalsteurer zu befahren.

Ausgaben

Abgesehen davon, daß die Neuordnung der Wasser- und Schiffahrtsverwaltung auch am NOK zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwandes führen

wird, erscheinen im Betriebsdienst und der Streckenunterhaltung weitere Einsparungen möglich. So sollte geprüft werden, ob der Festmacherdienst an den Schleusen (180 Personen) entsprechend einem im Hafen Bremen mit Erfolg praktizierten Modell privatisiert und ob der Personaleinsatz für die Verkehrsregelung auf dem NOK mit dessen fortschreitendem Ausbau verringert werden kann.

94. Der Bundesminister hat mitgeteilt, erste Ergebnisse der von der WSD Nord vorzunehmenden Untersuchung lägen vor. So sei beabsichtigt, die Zahl der Festmacher kurzfristig um 20 zu kürzen. Außerdem werde die Möglichkeit der Privatisierung des Festmacherdienstes geprüft. Die Befahrungsabgaben wolle er unter weitgehender Ausschöpfung des Verkehrswertes künftig in Anlehnung an das bei Lotsen- und Kanalsteuererentgelten geübte Verfahren jährlich anheben. Der Wegfall des Häufigkeitsrabatts habe nach Erörterung mit den Küstenländern und den Verbänden noch nicht durchgesetzt werden können. Diese Frage solle bei der nächsten Erhöhung der Befahrungsabgaben erneut erörtert werden.

Der Bundesminister sollte auch die weiteren Hinweise des Bundesrechnungshofes berücksichtigen.

Im übrigen muß abgewartet werden, was die Untersuchung der Wasser- und Schiffahrtsdirektion insgesamt ergibt.

Bundesminister der Verteidigung

(Einzelplan 14)

Bundeswehrverwaltung und Personalausgaben für das Zivilpersonal bei den Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 04)

Personalbedarf des hauptamtlichen Brandschutzdienstes bei Flugplatzfeuerwehren der Bundeswehr

(Verschiedene Titel)

95. Über Organisation, Personalstärke, Ausrüstung und Ausbildung der Feuerwehren der Bundeswehr ist schon einmal berichtet worden (Nr. 127—134 der den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1966 beigefügten Denkschrift — Drucksache V/4066).

Der Bundesrechnungshof hatte damals u. a. beanstandet, daß die Feuerwehren der Flugplätze, obwohl der Flugbetrieb in der Regel nur acht Stunden täglich dauere, Tag und Nacht gleich stark besetzt seien. Bei einer geringeren Besetzung der Schicht während der Zeiten ohne Flugbetrieb wäre ohne Beeinträchtigung des Brandschutzes mit weniger Personal auszukommen.

Der Bundesminister widersprach dem nicht. Er konnte jedoch, worauf er auch in einem auf Ersuchen des Rechnungsprüfungsausschusses erstatteten Bericht hinwies, die Schichtstärken während der flugbetriebsfreien Zeit nicht ohne weiteres verringern, weil die tariflichen Regelungen für das Feuerwehrpersonal ausschließlich Schichten von 24stündiger Dauer vorsahen. Deshalb hatte er zunächst angestrebt, die tariflichen Bestimmungen so zu ändern, daß die Arbeitszeit dem Bedarf und somit den Erfordernissen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit entsprechend festgesetzt werden könnte. Seit dem 1. Oktober 1974 lassen neue tarifvertragliche Vereinbarungen für das Personal der Feuerwehren Schichten bis zu einer Dauer von 24 Stunden zu.

Der Bundesminister hat dennoch die Arbeitszeit des Personals der Feuerwehren auf Flugplätzen des Heeres, der Luftwaffe und der Marine nicht geändert. Die Schichten dauern an den Arbeitstagen nach wie vor jeweils 24 Stunden; sie sind während dieser Zeit wie bisher gleich stark besetzt. Somit werden Brandschutzkräfte immer noch während der flugbetriebsfreien Zeiten in einer durch die betrieblichen Verhältnisse nicht zu rechtfertigenden Anzahl eingesetzt. Bei einer sachgerechten Arbeitszeitregelung könnten die Personalausgaben entweder durch Verminderung der Dienstposten der Feuerwehren oder durch Verminderung der bezahlten Überstunden jährlich um etwa 6 Millionen DM gesenkt werden.

96. Der Bundesminister hat zwar versucht, eine die Brandrisiken berücksichtigende Arbeitszeit einzuführen. Der Hauptpersonalrat beim Bundesminister versagte jedoch einer solchen Arbeitszeitregelung am 7. Oktober 1974 die Zustimmung.

Der Bundesminister hat es unterlassen, die Angelegenheit nach den Vorschriften des Bundespersonalvertretungsgesetzes zielbewußt weiterzuverfolgen; er hat insbesondere das Verfahren nicht so vorangetrieben, daß die Einigungsstelle hätte angerufen werden können (§ 71 a. a. O.).

97. Nachdem der Bundesrechnungshof dies beanstandet hatte, teilte der Bundesminister mit, er habe im 4. Vierteljahr 1977 dem Hauptpersonalrat eine neue Dienstzeitregelung in der Form eines modifizierten Zweischichtensystems für das Brandschutzpersonal vorgeschlagen. Sie erlaube kurzfristig eine flexible Anpassung der Arbeitszeit an die unterschiedlichen Flugbetriebs- und Platzöffnungszeiten und führe gleichzeitig zu einem weitgehenden Abbau der bisher in großem Umfang geleisteten, „aber nicht in jedem Fall für die Abdeckung des Brandrisikos erforderlichen Überstunden". Daraus ergebe sich eine jährliche Einsparung von etwa 6 bis 7 Millionen DM, ohne daß die wechselnden Anforderungen an den Brandschutz vernachlässigt und ohne daß Arbeitsplätze gefährdet würden. Der Hauptpersonalrat habe diesem Vorschlag nicht zugestimmt, weil er ihn nicht auf allen Flugplätzen für durchführbar halte. Im März 1978 habe er dem Hauptpersonalrat „Modelldienstpläne" zugeleitet, mit denen die Durchführbarkeit des vorgeschlagenen modizizierten Zweischichtdienstes nachgewiesen werde. Der Hauptpersonalrat habe trotzdem der Einführung des Zweischichtensystems wiederum nicht zu-

gestimmt. Das bereits eingeleitete Verfahren vor der Einigungsstelle solle nun durchgeführt werden.

Der Bundesminister hat weiter mitgeteilt, er habe „eine Reihe schwieriger tarifrechtlicher Fragen geklärt", und meint zusammenfassend, er habe bisher alles getan, „um für dieses in jeder Hinsicht schwierige Probleme einer neuen Dienstzeitregelung eine tragbare Lösung herbeizuführen".

Der Bundesrechnungshof teilt diese Auffassung nicht. Die Einlassung des Bundesministers ist nicht geeignet, die Beanstandung auszuräumen. Der Bundesminister hat seit Oktober 1974 hingenommen, daß jährlich sachlich nicht zu rechtfertigende Ausgaben von etwa 6 Millionen DM zu leisten waren und noch zu leisten sind. Er sollte die notwendigen Maßnahmen nunmehr unverzüglich treffen.

Leistungen des Bundes nach dem Unterhaltssicherungsgesetz

(Kapitel 14 23)

Sonderleistungen

(Titel 643 23)

98. Nach § 7 Abs. 2 Nr. 7 des Unterhaltssicherungsgesetzes (USG) werden Wehrpflichtigen als Sonderleistungen insgesamt bis zu 50 DM monatlich zur Erfüllung von Lebensversicherungs-, Bauspar- und sonstigen prämien- oder steuerbegünstigten Kapitalansammlungsverträgen gewährt. Der Bundesminister hat diese Regelung auch auf zugeteilte Bausparverträge ausgedehnt, und zwar auch auf solche, die bereits ausgezahlt waren und getilgt wurden.

99. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister am 19. August 1976 darauf hingewiesen, daß das USG die Gewährung der Sonderleistung (Sparpauschale) nur für prämien- oder steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge zulasse. Diese Voraussetzungen träfen jedoch für ausgezahlte Bausparverträge, die zu tilgen sind, nicht zu. Hierfür sei nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 g) USG der Ersatz für Aufwendungen zur Erfüllung von Verpflichtungen aus dem Bau oder Kauf von Eigenheimen oder eigengenutzten Eigentumswohnungen vorgesehen.

Dieser Auffassung hat sich auch der Bundesminister der Finanzen angeschlossen. Er teilte dem Bundesrechnungshof am 28. September 1976 mit, daß die fragliche Verwaltungsvorschrift (Hinweis Nr. 55 Buchst. b) bei nächster Gelegenheit entsprechend geändert werden solle. Zu dieser Änderung ist es jedoch nicht gekommen.

Der Bundesminister der Verteidigung antwortete dem Bundesrechnungshof am 13. Dezember 1976, daß er die bisherige Handhabung für begründet halte. Entgegen der Auffassung des Bundesrechnungshofes fordere das USG schon vom Wortlaut her nicht, daß ein Bausparvertrag die Eigenschaft eines begünstigten Kapitalansammlungsvertrages haben müsse. Die Sparpauschale dürfe daher sowohl für die Kapitalansammlung als auch für die Tilgung eines Bauspardarlehens verwendet werden. Es entspreche dem Zweck dieser Sparförderung, daß die Grundwehrdienstleistenden ihre Vermögensbildung nach dem eigenen Gutdünken gestalten können.

Zum Beleg für die Richtigkeit seiner Auffassung zitierte der Bundesminister den Gesetzestext (vgl. Nr. 98 Satz 1), allerdings ohne die beiden verbindenden Worte „... ‚und sonstigen' ... Kapitalansammlungsverträgen". Gerade hierauf aber kommt es an: Für die Gewährung der Sparpauschale müssen nämlich auch Bausparverträge prämien- oder steuerbegünstigte Kapitalansammlungsverträge sein. Das aber trifft nur bis zu ihrer Auszahlung zu, nicht dagegen während der Tilgungszeit eines Bauspardarlehens.

Erhebliche Bedenken bestehen auch gegen die Zweckmäßigkeit der Regelung. Die Handhabung durch den Bundesminister kann je nach Lage des Einzelfalles einen Wehrpflichtigen begünstigen oder benachteiligen. Sie kann sogar dazu führen, daß aufgrund ein und desselben Bausparvertrages Leistungen sowohl nach § 7 Abs. 2 Nr. 5 g), als auch nach Nr. 7 USG gewährt werden.

100. Auf die Bedenken des Bundesrechnungshofes hin hat der Bundesminister am 28. Juni 1977 mitgeteilt, daß die beanstandete Regelung vom Zweck des Gesetzes her begründet sei. Er werde daher nicht seine Durchführungshinweise ändern, sondern bei der heranstehenden Novelle des USG den Wortlaut des § 7 Abs. 2 Nr. 7 eindeutiger fassen.

Inzwischen liegt der Referentenentwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Unterhaltssicherungsgesetzes vor. In § 7 Abs. 2 Nr. 7 USG sollen hiernach die Worte „und sonstigen" durch „sowie" ersetzt werden. Dadurch stünden zwar die Verwaltungsvorschriften des Bundesministers künftig nicht mehr im Widerspruch zum Wortlaut des Gesetzes. Der Bundesrechnungshof hält aber die im Entwurf vorgesehene Regelung im Hinblick auf § 7 Abs. 2 Nr. 5 g) USG nicht für zweckgerecht und erforderlich.

101. Der Bundesrechnungshof beanstandet, daß der Bundesminister über einen langen Zeitraum hinweg die Gewährung von Sonderleistungen an Wehrpflichtige für einen Zweck zugelassen hat, der durch das Gesetz nicht gedeckt war.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 2502)

Zuschuß zur Förderung der Arbeitsgemeinschaft Wohnberatung e. V., Bonn

(Titel 684 01)

102. Bis zum Haushaltsjahr 1972 hatte der Bundesminister örtliche Wohnberatungsstellen, deren Trä-

ger überwiegend die Verbraucherzentralen der Länder sind, mit Bundeszuwendungen unmittelbar gefördert. Die Wohnberatungsstellen, die in ihren Aufgaben und Zielen weitgehend übereinstimmen, beraten vor allem im Einzelfall den ratsuchenden Bürger in Wohnungsfragen.

Da die Wohnberatungsstellen nur einen örtlichen Aufgaben- und Wirkungsbereich haben, hatte der Bundesrechnungshof im Dezember 1972 diese Zuwendungen beanstandet.

Anstatt diese Förderung aufzugeben, ist im April 1973 die Arbeitsgemeinschaft Wohnberatung e. V., Bonn (AGW), als Dachorganisation auf Bundesebene gegründet worden, damit diese die örtlichen Wohnberatungsstellen durch Weitergabe von Zuwendungen des Bundes mitfinanziert.

Der Bundesminister hat vom Haushaltsjahr 1973 an der AGW im Wege der Fehlbedarfsfinanzierung folgende nicht rückzahlbaren Zuwendungen bewilligt und zugewiesen:

Haushaltsjahr 1973	95 000 DM
Haushaltsjahr 1974	225 000 DM
Haushaltsjahr 1975	334 000 DM
Haushaltsjahr 1976	400 000 DM
Haushaltsjahr 1977	300 000 DM.

Im Haushaltsjahr 1978 sind 400 000 DM veranschlagt. Bei eigenen Einnahmen von jährlich rd. 2 000 DM wurde die AGW sonach fast vollständig vom Bund finanziert. Die AGW hat den überwiegenden Teil dieser Zuschüsse an die Wohnberatungsstellen weitergeleitet, und zwar zwischen ehemals 95 v. H. und nunmehr 67 v. H. des Bundeszuschusses.

Der Anteil der Bundesmittel an der Finanzierung der einzelnen örtlichen Wohnberatungsstellen ist unterschiedlich. Die Summe der Förderungsbeträge aus Bundesmitteln erreichte im Durchschnitt der Jahre 1975 und 1976 etwa 60 v. H. der entsprechenden Förderungsbeträge der Länder.

103. Die Zuwendung von Bundesmitteln an die AGW zum Zwecke der Weiterleitung an die örtlichen Wohnberatungsstellen ist unzulässig.

Die Finanzierung der örtlichen Wohnberatungsstellen ist Erfüllung staatlicher Aufgaben. Da die Art. 83 ff. GG keine Verwaltungskompetenz des Bundes vorsehen, ist nach Art. 30 GG in diesem Bereich die ausschließliche Zuständigkeit der Länder gegeben.

Eine Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz des Bundes kann auch nicht mit einer stillschweigenden Zuständigkeit aus der „Natur der Sache" oder aus dem „Sachzusammenhang" begründet werden, da die Tätigkeit der örtlichen Wohnberatungsstellen keine Aufgabe von überregionalem Charakter ist (vgl. BVerfGE 22, 180 ff., 217); ihre Aufgabe ist es vielmehr, Wohnungsfragen im Rahmen einer individuellen Beratung im konkreten Einzelfall zu beantworten.

Auch aus § 3 Abs. 2 des Entwurfs des sogenannten Flurbereinigungsabkommens vom 7. Juni 1971, dem bei der Feststellung der zulässigen Staatspraxis eine nicht unwesentliche Orientierungsfunktion zukommt, ergibt sich, daß die Voraussetzungen für die Finanzierung hier nicht vorliegen. Diese Bestimmung sieht vor, daß die für die Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen vorgesehenen Bundesmittel nicht für Zwecke nachgeordneter regionaler oder örtlicher Einrichtungen verwendet werden dürfen.

Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß die Weitergabe von Bundesmitteln durch die AGW an die örtlichen Beratungsstellen nicht verfassungskonform ist. Diese Auffassung wird inzwischen auch von den Bundesministern des Innern, der Justiz und der Finanzen vertreten. Der Bundesminister ist in seiner Stellungnahme zum Bemerkungsentwurf auf verfassungsrechtliche Fragen nicht eingegangen.

104. Unabhängig von verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Finanzierung einer Zentralstelle auf dem Gebiet der Wohnberatung durch den Bund kann die AGW schon aus wirtschaftlichen Gründen nicht weiter vom Bund unterhalten werden. Denn mit Wegfall der Weiterleitung von Bundesmitteln an die örtlichen Beratungsstellen bliebe der AGW ein so geringer Aufgabenbereich, daß die Voraussetzungen des § 23 BHO für eine Bundesförderung nicht mehr vorlägen.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, dem Bundesminister aufzugeben, die Förderung der AGW einzustellen.

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

Energieforschung und -technologie

(Kapitel 30 05, 1974 Kapitel 30 03)

Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und -technologie

(Titel 683 16)

Weltraum- und Meeresforschung, Transportsysteme

(Kapitel 30 06)

Förderung der Erderkundung

(Titel 683 09)

Untersuchungen über steuerliche und wirtschaftspolitische Maßnahmen zur Energieeinsparung

105. Am 27. März 1974 schloß der Bundesminister mit einer technischen Beratungsfirma einen Vertrag über die federführende Bearbeitung einer Studie über Technologien zur Einsparung von Energie. Sie sollte als Planungsgrundlage für künftige Forschungsförderungsmaßnahmen dienen. Auch nichttechnische Maßnahmen sollten in die Untersuchung

einbezogen werden. Damit waren nach einer Pressemitteilung des Ministeriums die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand durch Subventionen und Abgaben sowie durch Änderung und Neubearbeitung von Richtlinien und Regeln gemeint. Der Bundesminister für Wirtschaft war nur an der ersten Besprechung im Mai 1973 über die Absicht der Vergabe einer derartigen Studie, der Bundesminister der Finanzen überhaupt nicht beteiligt worden.

Die Auftragnehmerin erteilte mit Zustimmung des Bundesministers unter anderem einen Unterauftrag an ein Wirtschaftsprüferbüro mit dem Thema „Einfluß steuerlicher, administrativer und rechtlicher Vorschriften auf die Energieeinsparung in dem Sektor Haushalt und Kleinverbrauch" mit einer Vergütung von 104 210 DM.

Die Ergebnisse wurden im Teil III der Hauptstudie mit dem Titel „Wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten zur Einsparung von Energie durch alternative Technologien" verwertet. Von den Gesamtkosten der Ende 1977 abgeschlossenen Studie entfielen rd. 700 000 DM auf Teil III und die dazu erteilten Unteraufträge. Auf Anfrage des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister für Wirtschaft erklärt, er könne die Ergebnisse in seine Überlegungen zur Energieeinsparung einbeziehen. Der Bundesminister der Finanzen hat erklärt, er hätte keine Untersuchungen über steuerliche Maßnahmen in Auftrag gegeben, er könne die Ergebnisse aber verwerten.

106. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Untersuchungen zum Teil III der Energiesparstudie aus dem Titel für die Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und -technologie bezahlt worden sind, dessen Zweckbestimmung das nicht vorsah. Er hat ferner beanstandet, daß vor der Vergabe des Auftrags und der Unteraufträge der Bundesminister für Wirtschaft nicht hinreichend und der Bundesminister der Finanzen überhaupt nicht beteiligt worden sind. Die Untersuchungen über andere nichttechnische Maßnahmen zur Energieeinsparung hätten der dafür federführende Bundesminister für Wirtschaft, die Untersuchungen über steuerliche Maßnahmen der Bundesminister der Finanzen, wenn sie sie für nötig hielten, aus ihren Haushalten bezahlen müssen.

Untersuchungen der Bürgerinitiative Umweltschutz (BBU) zum Verhalten des Bürgers gegenüber Energie

107. Am 23. August 1976 bewilligte der Bundesminister der BBU 82 000 DM für die Aufstellung eines konkreten Arbeitsprogramms für eine von ihr vorgeschlagene Untersuchung „Politische, strukturelle und ökonomische Möglichkeiten der Einführung energiesparender Maßnahmen im Haushaltsbereich". Der Bundesminister für Wirtschaft ist an dem Vorhaben nicht beteiligt worden. Inhaltlich hatte die Untersuchung ein ähnliches Ziel wie ein Unterauftrag, der zu der in Nr. 105 erwähnten Energiesparstudie Teil III mit dem Thema „Analyse von Einstellung und Verhalten gegenüber Energie und Möglichkeiten ihrer Gestaltung" mit Zustimmung des Bundesministers für eine Vergütung von 277 290 DM bereits erteilt worden war. Nach Ablieferung der Vorstudie durch die BBU sind die Arbeiten nicht weitergeführt worden.

Für die Vorstudie sind 60 243 DM ebenfalls aus Mitteln zur Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und -technologie bezahlt worden.

108. Der Bundesrechnungshof hat auch hier beanstandet, daß die Untersuchung nicht aus dem Einzelplan des Bundesministers hätte finanziert werden dürfen. Wie beim Teil III der Energiesparstudie war es nicht seine Aufgabe, sondern die des Bundesministers für Wirtschaft zu entscheiden, ob solche Untersuchungen anzustellen sind.

109. Der Bundesminister hat zu beiden Fällen erwidert, daß Ausgabeermächtigungen bei einem Globaltitel nicht restriktiv ausgelegt werden dürften.

Der Bundesrechnungshof ist demgegenüber der Auffassung, daß die Zweckbestimmung im Sinne der Beschränkung auf technische Maßnahmen auszulegen ist, weil sich sonst der Bundesminister mit Maßnahmen befaßt, die ausschließlich in die Zuständigkeit anderer Ressorts gehören.

Seminar der Vereinten Nationen (VN) für Entwicklungsländer

110. Im Weltraumausschuß der VN, der sich zunehmend mit Fragen des Technologietransfers in die Entwicklungsländer befaßt, ist die Bundesrepublik Deutschland seit 1974 vertreten. Dabei werden die fachlichen Belange vom Bundesminister wahrgenommen.

Ende Dezember 1974 entschied der Bundesminister nach einem Besuch des Experten für Weltraumanwendungen der VN, daß die Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt (DFVLR) in seinem Auftrag ein Trainingsseminar für Spezialisten aus Entwicklungsländern über moderne Methoden der Erderkundung aus dem Weltraum veranstalten solle. Die VN wurden Anfang 1975 entsprechend unterrichtet. Die Veranstaltungskosten sollten im wesentlichen aus dem Titel „Förderung der Erderkundung", im übrigen aus Grundfinanzierungsmitteln der DFVLR gedeckt werden. Im Ministerium war zunächst die Erweiterung der Zweckbestimmung des Titels erwogen worden, später schien eine Ergänzung der Erläuterungen ausreichend, die jedoch unterblieben ist.

Die Veranstaltung hat im August 1976 stattgefunden. Aus dem Titel „Förderung der Erderkundung" sind 139 284 DM, aus den Mitteln der Grundfinanzierung der DFVLR 61 721 DM gezahlt worden.

111. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß die Finanzierung des Vorhabens weder bei dem Fördertitel noch im Wirtschaftsplan der DFVLR durch eine entsprechende Ermächtigung gedeckt war. Der Bundesminister hätte sich vor seiner Zusage gegenüber den Vereinten Nationen mit dem für Entwicklungshilfe zuständigen Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit wegen der Finanzierung des Vorhabens aus dessen Haushalt abstimmen müssen.

Der Bundesminister hat erwidert, das Vorhaben habe die Fernerkundungstechnologie einem größeren Kreis potentieller Nutzer und Kunden vorstellen und die Entwicklungsländer mit den Methoden dieser Technologie vertraut machen sollen. In der Planungsphase habe er selbst Zweifel gehabt, ob das Vorhaben aus diesem Titel gefördert werden könne. Durch ein Versehen sei die Erweiterung der Erläuterungen bei der Aufstellung des Haushalts unterblieben.

Der Bundesrechnungshof hat seine Beanstandung aus den dargestellten Gründen aufrechterhalten. Eine Finanzierung des Vorhabens wäre auch durch eine Erweiterung der Erläuterungen angesichts der klaren Zweckbestimmungen des in Betracht kommenden Titels nicht zu erreichen gewesen.

Er hat den Bundesminister allgemein gebeten, künftig die durch die Zweckbestimmung des Haushalts und die Kompetenzverteilung der Bundesregierung gesetzten Grenzen seiner Tätigkeit zu beachten.

Weltraum- und Meeresforschung, Transportsysteme

(Kapitel 30 06)

Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für kommunale Technologien sowie Technologien der Ver- und Entsorgung (Rettung durch Hubschrauber bei Nacht)

(Titel 683 22)

112. In den Vorschlägen für ein Forschungsförderungsprogramm „Kommunaltechnologie", die drei Firmen im Auftrag des Bundesministers erarbeitet hatten, war auch der Ausbau der Transportmöglichkeiten für Verletzte durch Hubschrauber genannt. Das veranlaßte den Bundesminister, die Möglichkeiten der Rettung Unfallverletzter durch Hubschrauber bei Nacht untersuchen zu lassen.

Ohne sich mit dem für Luftfahrtforschung und -entwicklung zuständigen Referat im Ministerium und mit dem den Vorsitz im Bund-Länderausschuß für Rettungswesen führenden Bundesminister für Verkehr in Verbindung zu setzen, wandte sich der Bearbeiter Anfang 1974 an eine dieser Firmen, die auch den im Bundesgebiet für Unfallrettung eingesetzten Hubschrauber herstellt und bat um Ausarbeitung eines Vorschlags für die Untersuchungen. Er sah darin ein „unbürokratisches" Vorgehen, das ihm besonders effektiv erschien.

Die Firma legte nach Erhebungen über die Häufigkeit von Unfällen bei Nacht in Bayern ein Angebot zur Entwicklung von Navigationshilfen und Landeanflugverfahren für Leichthubschrauber während der Dunkelheit vor. In einem ersten Abschnitt sollten Nachteinsätze mit Scheinwerfern und einer Suchanlage für Polizeifunk, in einem zweiten Abschnitt ein neues einfaches Verfahren zur Flugführung bei Nacht und schlechtem Wetter untersucht werden. Die Firma schlug den Kauf eines Hubschraubers als Versuchsträger vor, was bei einer geschätzten Vorhabendauer von 30 Monaten günstiger erschien als Charterung. Die Gesamtkosten waren auf rd. 4,2 Millionen DM geschätzt.

113. Aufgrund dieses Angebots wandte sich der Bearbeiter an den Bundesminister des Innern (Referat für den zivilen Bevölkerungsschutz) und bat nach Vorgesprächen im August 1974 schriftlich um Stellungnahme. Dieses Schreiben zeichnete das Referat für Luftfahrtforschung und -entwicklung mit, ohne Bedenken zu erheben. Der Bundesminister des Innern erwiderte am 4. September 1974, er befürworte grundsätzlich die Suche nach einem Führungssystem, das auch bei Dunkelheit den Einsatz von Hubschraubern im Katastrophenschutz und Rettungsdienst ermögliche. Der Preis eines solchen Systems müsse in einer vernünftigen Relation zum Preis des Hubschraubers stehen. Das Projekt der Firma könne er nicht abschließend beurteilen und habe deswegen den Stab der Fliegergruppe des Bundesgrenzschutzes (BGS) um Stellungnahme gebeten. Die entsprechende Aufforderung ging erst am gleichen Tag an den BGS ab. Daß der Bundesminister des Innern sich schon vor der Stellungnahme des BGS äußerte, war auf das Drängen des Bearbeiters des Bundesministers für Forschung und Technologie zurückzuführen, der erklärt hatte, er müsse den Auftrag bald erteilen, weil die Mittel im Haushalt 1974 veranschlagt seien und er die Angelegenheit noch vor seinem Urlaub erledigen wolle. Tatsächlich durften diese Mittel nur für Vorhaben der bodengebundenen Verkehrs- und Transporttechniken verwendet werden. Mittel für die Förderung der Kommunaltechnologie waren erst im Haushalt 1975 vorgesehen.

114. Die Firma erhielt vom Bundesminister am 4. September 1974 eine sog. „bedingte Terminfestlegung". Nach deren Wortlaut handelte es sich zwar nur um die Zusage, daß im Fall einer positiven Entscheidung über das Angebot der Firma Kosten ab 1. Oktober 1974 nach Maßgabe der noch zu vereinbarenden Bedingungen abgerechnet werden könnten. Der Bundesminister und die Firma waren sich aber einig darüber, daß mit dieser Erklärung eine Bindung, insbesondere über den Kauf des Hubschraubers, eingegangen war.

115. Nachdem der Bundesminister in Pressemitteilungen und in einem Rundfunkinterview am 10. und 11. September 1974 das Vorhaben aufgrund ungeprüfter Firmenangaben der Öffentlichkeit vorgestellt hatte, taufte er das für die Erprobung vorgesehene Flugzeug am 4. Oktober 1974 auf den Namen „Pelops" und übernahm symbolisch Schlüssel und Bordbuch des Hubschraubers.

116. Am 17. September 1974 hatte der BGS Bedenken gegen das Vorhaben angemeldet. Er hatte geltend gemacht, die Erprobung von Scheinwerfern als Landehilfe werde keine neuen Erkenntnisse bringen. Daß sie als Such- und Landescheinwerfer bei klarem Wetter nützlich seien, sei bekannt. (Die Hubschrauber des BGS besitzen auch Scheinwerfer für diesen Zweck.) Zum sicheren Anflug unbekannter Plätze bei Nacht sei wegen der Gefahr der Hindernisberührung aber zusätzlich der Einsatz elektronischer Landehilfen erforderlich. Der Bundesminister des Innern teilte diese Bedenken dem Bun-

desminister am 10. Oktober 1974 mit; betonte aber sein unverändertes Interesse am Nachteinsatz von Rettungshubschraubern. Nachdem der Auftrag an die Firma inzwischen erteilt sei, sollten möglichst Fortschritte in dieser Richtung gemacht werden.

Auf Weisung des Abteilungsleiters im Bundesministerium für Forschung und Technologie hatte sich auch sein Fachreferat für Luftfahrtforschung noch einmal eingehend mit dem Angebot der Firma befaßt und am 20. September 1974 den zweiten Versuchsabschnitt (geschätzter Aufwand 1,2 Millionen DM) als bedenklich bezeichnet, weil die damit angestrebte Allwettertauglichkeit nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand erreichbar sei. Der Kauf des Hubschraubers sei nicht nötig, weil die Erprobung im ersten Versuchsabschnitt keine 30 Monate dauern dürfe. Zu diesem Zeitpunkt war die Bindung mit der Firma aber schon eingegangen.

Erst im Oktober 1974 hielt der Bundesminister die Bildung einer beratenden Arbeitsgruppe für das Projekt für erforderlich und lud die Beteiligten zu einer Besprechung am 31. Oktober 1974 ein. Er erfuhr erst bei dieser Gelegenheit, daß der Bundesminister für Verkehr den Vorsitz im Bund-Länderausschuß Rettungswesen führte. In der Besprechung bestand Einigkeit darüber, daß keine Navigations- und Landehilfen existierten, die mit vertretbarem Aufwand eine sichere Nachtlandung auf unvorbereiteten Plätzen erlaubten. Man sollte sich daher zunächst auf die von der Firma als ersten Schritt vorgesehene Erprobung von leistungsstarken Scheinwerfern zur Hinderniserkennung und als Landehilfe bei klarer Sicht beschränken. Der Vertreter des BGS wiederholte die schon früher geäußerten Bedenken.

117. Im Juni 1975 bewilligte der Bundesminister der Firma eine Zuwendung von 608 000 DM für die Untersuchung der Leistungsfähigkeit von speziellen Scheinwerfersystemen zur Hinderniserkennung (Firmenbeteiligung an dem Vorhaben 20 v. H. der Kosten).

Über den Hubschrauber „Pelops" wurde im Juli 1975 der Kaufvertrag mit Rückwirkung vom 1. März 1975 geschlossen. Gleichzeitig wurde ein Leih- und Wartungsvertrag geschlossen, nach dem der Bundesminister den Hubschrauber der Firma für die Untersuchungen überließ.

118. Im März 1975 erteilte der Bundesminister ferner der Elektronik-System-Gesellschaft (ESG) einen Auftrag über „ergänzende Untersuchungen zum Einsatz von Rettungshubschraubern während der Dunkelheit unter besonderer Berücksichtigung von Unfallhäufigkeit und meteorologischen Randbedingungen". Diese Studie kostete einschließlich eines Nachtrags 239 000 DM. Aufgrund des Studienergebnisses und der Ergebnisse des ersten Versuchsabschnitts mit „Pelops", die die erste Firma im März 1976 der beratenden Arbeitsgruppe vorgelegt hatte, sowie einer Diskussion dieser Ergebnisse im Bund-Länderausschuß Rettungswesen entschied der Bundesminister, die Förderung nach Abschluß der ersten Phase einzustellen. Maßgebend dafür war einmal der voraussichtlich hohe Aufwand für ein noch zu entwickelndes Radar- und Infrarot-System für sichere Nachtlandungen, zum anderen der nach der ESG-Studie verhältnismäßig geringe Bedarf für Rettung mit Hubschraubern bei Nacht.

Nachdem der Hubschrauber vorübergehend für einen anderen Zweck eingesetzt wurde, hat die Firma die Erprobung der Scheinwerfer im Februar 1977 abgeschlossen.

Zu dem Erprobungsbericht stellt der vom Bundesminister beauftragte Gutachter zusammenfassend fest, daß die Schwierigkeiten, die einem Einsatz von Rettungshubschraubern während der Dunkelheit und bei schlechten Sichtverhältnissen entgegenstehen, im Abschlußbericht der Firma deutlich aufgezeigt würden. Insbesondere könnten Drähte auch bei klarer Sicht nicht hinreichend erkannt werden.

Der Hubschrauber ist nach Umrüstung als Erprobungsträger an die Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e. V. abgegeben worden. Das Vorhaben hat insgesamt 2,4 Millionen DM gekostet, wovon 1,8 Millionen DM auf den Hubschrauber entfallen.

119. Der Bundesrechnungshof hat die fehlerhafte Bearbeitung des Vorhabens beanstandet. Verfehlt war, daß eine Firma mit der Beschaffung einschlägiger Unterlagen und der Ausarbeitung eines technischen Lösungsvorschlages beauftragt wurde, ehe das Vorhaben im Bundesministerium selbst und mit den zuständigen anderen Ministerien vorgeklärt und abgestimmt war.

Unzulässig war die vorzeitige Bindung gegenüber der Firma. Der Wortlaut der „bedingten Terminfestlegung" sollte eine derartige Bindung gerade verhindern. Auch gab der Haushalt 1974 für eine solche Bindung keine Ermächtigung.

Das Fachreferat für Luftfahrtforschung und -entwicklung hätte seine Bedenken bereits bei der Mitzeichnung im August 1974 äußern sollen und nicht erst nach Aufforderung des Abteilungsleiters, als Zuwendung und Hubschrauberkauf bereits zugesagt waren.

Das bewußt vorsichtig formulierte Schreiben des Bundesministers des Innern, der im übrigen nicht federführend für die Luftrettung zuständig war, war kein ausreichender Grund für die Zusage. Auch war das Vorhaben nicht eilig.

Der Bundesminister hat eingeräumt, daß das Vorhaben mit sehr großer Eile eingeleitet und die Öffentlichkeit sehr früh unterrichtet worden sei. Die Untersuchungen seien aber nützlich gewesen. Über ihr Ergebnis sei in einem international anerkannten Gremium von Fachleuten berichtet worden.

Der Bundesrechnungshof hat seine Kritik aufrechterhalten. Durch die vorzeitige Unterrichtung der Öffentlichkeit ist der unzutreffende Eindruck erweckt worden, daß mit einem Entwicklungsaufwand von 4,2 Millionen DM die Frage der Rettung mit Hubschraubern bei Nacht zu lösen sei. Bei ordnungsmäßiger und rechtzeitiger Beteiligung aller in Betracht kommender Stellen und bei Berücksichtigung der fachtechnischen und fliegerischen Bedenken

(BGS) wären Zuwendungen und Hubschrauberkauf unterblieben. Auch wenn der Hubschrauber letztlich — unvorhergesehen — einer anderen Verwendung zugeführt werden konnte, betragen die vermeidbaren Ausgaben rd. 800 000 DM. Der Bundesminister wird die Haftungsfrage zu prüfen haben.

Forschungsförderung

(Verschiedene Kapitel)

Einschaltung von Projektträgern

(Verschiedene Titel)

120. Seit 1970 sind im Einzelplan 30 die Mittel für die Förderung von Forschung und Entwicklung erheblich gestiegen. Damit verbunden war eine Erweiterung der geförderten Fachgebiete und eine starke Erhöhung der Zahl der Zuwendungsempfänger und der Auftragnehmer. Die Forderung des Bundesministers, das Personal in den Fachreferaten entsprechend aufzustocken, stieß auf Widerstand, weil das Personal in den Bundesministerien allgemein nicht vermehrt werden sollte. Der Bundesminister beschloß daher, ab 1971 sich der Hilfe von Einrichtungen des privaten Rechts als sog. Projektträger zu bedienen. Dafür boten sich vor allem die überwiegend vom Bund finanzierten Großforschungseinrichtungen an, weil sie mit den einschlägigen fachlichen Fragen vertraut waren.

Die Projektträger nehmen Förderanträge entgegen, prüfen sie und legen sie dem Bundesminister zur Entscheidung vor. Sie teilen dessen Entscheidung den Antragstellern mit, schließen Verträge, zahlen die Bundesmittel aus, überwachen die Abwicklung der Vorhaben fachlich und administrativ und bewerten die Ergebnisse. Sie handeln dabei im Namen und im Auftrag des Bundesministers. Ende 1977 waren 13 Projektträger für ihn tätig. Ihre rd. 500 Angestellten für diese Aufgabe — davon kommen rd. 300 aus der schon vorher für den Bundesminister tätigen Gesellschaft für Weltraumforschung (GfW), inzwischen übernommen von der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e. V. (DFVLR) — stehen zusätzlich zu den rd. 230 Bediensteten in den Fachreferaten des Ministeriums zur Verfügung.

Von rd. 5 000 Forschungs- und Entwicklungsvorhaben betreuten die Projektträger mehr als 3 000.

121. Auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister den Bundesminister der Justiz gebeten, die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beteiligung privater Projektträger an der auf öffentlichem Recht beruhenden Vergabe von Zuwendungen zu prüfen. Der Bundesminister der Justiz hat die Beteiligung der Projektträger als rechtlich zulässig bezeichnet unter der Voraussetzung, daß der Bundesminister in jedem Zuwendungsfall die Steuerungs- und Entscheidungskompetenz ausübt, die seiner parlamentarischen Verantwortung entspricht.

Angesichts der Belastung der Fachreferate mit der Bearbeitung der 2 000 weiterhin allein im Ministerium bearbeiteten Fördervorhaben und mit anderen Aufgaben hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob die Fachreferate daneben die ihnen von den Projektträgern vorgelegten Vorschläge immer so eingehend prüfen können, wie das nach der Meinung des Bundesministers der Justiz nötig ist. Er wird dieser Frage noch nachgehen.

122. Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, ob das derzeitige Verfahren zweckmäßig ist.

Bei der Aufteilung des Förderungsverfahrens auf zwei Stellen läßt sich nicht vermeiden, daß an den Schnittstellen der Zuständigkeit, vor allem bei der Prüfung der Vorschläge des Projektträgers im Ministerium Doppelarbeit entsteht. Außerdem geben sich zumindest Antragsteller bedeutender Vorhaben mit dem Kontakt mit dem Projektträger nicht zufrieden, sondern halten auch Verbindung mit dem allein entscheidungsberechtigten Fachreferat.

Daraus ergibt sich bei allen Beteiligten vermeidbarer Aufwand. Wirtschaftlicher wäre die Bearbeitung des einheitlichen Vorgangs an einer Stelle, etwa bei einer Bundesoberbehörde.

Der Bundesminister hatte diese Möglichkeit vor seiner Entscheidung über die Einrichtung von Projektträgern geprüft, aber verworfen, weil er annahm, eine solche Behörde sei fachlich und personell nicht flexibel genug, um sich dem thematisch und quantitativ wechselnden Arbeitsanfall anpassen zu können. Ob das zutrifft, kann dahingestellt bleiben, weil die Projektträger bestehen und das dort eingesetzte, eingearbeitete Personal nur mit großem Aufwand, wenn überhaupt, umgesetzt werden könnte. Entsprechendes gilt für das Personal aus dem Ministerium, das zur Oberbehörde versetzt werden müßte.

123. Unter den gegebenen Umständen sieht der Bundesrechnungshof eine Möglichkeit zur Verbesserung des Verfahrens darin, die Projektträger — ggf. durch Gesetz — zu ermächtigen, nach den Richtlinien des Ministeriums in eigener Verantwortung Förderanträge zu bescheiden. Das haben auch einige Großforschungseinrichtungen angeregt. Der Bundesminister hält das zumindest derzeit nicht für zweckmäßig. Er bezweifelt auch, ob das Ziel seiner Forschungspolitik allein durch Richtlinien zu erreichen sei.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit verfolgen.

124. Die den Projektträgern bei der Durchführung ihrer Aufgaben entstehenden Personal-, Sach- und Investitionskosten (Projektstabskosten) werden ihnen vom Bundesminister — mit einer Ausnahme — aus den Globaltiteln für die jeweilige Forschungsförderung erstattet. Im Haushaltsjahr 1977 hat er dafür rd. 22,7 Millionen DM gezahlt.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Nach seiner Auffassung reichen der seit 1975 im Vorwort zum Einzelplan 30 gegebene Hinweis auf die Betei-

ligung von Projektträgern und Hinweise in den Erläuterungen als haushaltsrechtliche Ermächtigung nicht aus. Einen materiellen Nachteil der jetzigen Regelung sieht der Bundesrechnungshof darin, daß bei der Anerkennung der Projektstabskosten der Bundesminister der Finanzen und das Parlament nicht beteiligt werden.

Wegen der Folgen für den Personalaufwand wird auf Nr. 126 verwiesen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, den Aufwand für die Projektstäbe, der wirtschaftlich ebenso staatlicher Verwaltungsaufwand der Förderung ist wie der entsprechende Aufwand im Ministerium, zentral zu veranschlagen. Damit wäre die Kontrolle sichergestellt und der Aufwand verdeutlicht.

Der Bundesminister hält das weder für erforderlich noch für zweckmäßig. Die Zweckbestimmung der Fördertitel umfasse alles, was mit der Förderung zusammenhänge. Bei zentraler Veranschlagung der Projektstabskosten entfalle der Anreiz für die Fachreferenten, diese Kosten zugunsten der eigentlichen Fördermittel niedrig zu halten. Der Bundesminister will von 1979 an nur die Projektstabskosten getrennt nach Personal-, Sachaufwand und Investitionen in den Erläuterungen ausweisen und die entsprechenden Ausgaben gesondert erfassen.

Der Bundesminister der Finanzen möchte zunächst abwarten, ob diese erstmals im Haushalt 1979 vorgesehenen Maßnahmen die erforderlichen Kontrollmöglichkeiten bieten.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Nach seinen Feststellungen steht auch der Anreiz für die Fachreferenten, die Projektstabskosten zugunsten der eigentlichen Fördermittel niedrig zu halten, vielfach im Widerspruch zu ihrem Interesse an der zügigen Durchführung eines Programms, das der Projektträger von der Erfüllung seiner Personalforderungen abhängig macht. Die Anwendung gleicher Maßstäbe für den staatlichen Verwaltungsaufwand bei der Forschungsförderung ist nur durch zentrale Veranschlagung, Bewilligung und Überprüfung zu erreichen.

Wenn die Mittel nicht zentral veranschlagt werden, muß mindestens die Zweckbestimmung der Fördertitel erweitert werden.

125. Der Bundesminister hatte zunächst die Zahlungen für Projektstabskosten als Zuwendungen angesehen. Er hat diese Auffassung später aufgegeben, ohne seine „Grundsätze für die Einschaltung von Projektträgern" und das Verfahren der Bewilligung einer Zuwendung zu ändern.

Aufgrund der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister die Rechtsbeziehungen zu den Projektträgern durch Abschluß von Rahmenabkommen geklärt, das Erstattungsverfahren dieser Rechtslage angepaßt und die „Grundsätze" geändert.

Davon ausgenommen ist bisher noch ein Teilbereich des Projektträgers DFVLR. Die Umstellung der institutionellen Förderung dieses Bereichs (Personal der früheren GfW), die der Bundesminister nach anfänglichen Bedenken jetzt betreibt, steht noch aus.

126. Ihren Personalaufwand haben die Projektträger — zum Teil nachträglich — dem zuständigen Fachreferat gemeldet, das ihn prüfen und billigen mußte.

Bei seinen Prüfungen fand der Bundesrechnungshof, bezogen auf die Zahl der betreuten Vorhaben, eine unterschiedliche Zahl von Projektbearbeitern vor. Sie erklärte sich nicht aus der unterschiedlichen Schwierigkeit der Bearbeitung, sondern aus unterschiedlichen Vorstellungen der Projektträger und der Fachreferenten über den Umfang der Betreuung.

Er hat daher den Bundesminister gebeten, dafür zu sorgen, daß der Personalaufwand der Projektträger nach einheitlichen Maßstäben beurteilt wird. Der Bundesminister hat dem dadurch entsprochen, daß er ihn jetzt zentral prüfen läßt. Er hat im übrigen erklärt, die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel seien auf den schnellen Aufbau der Projektträgerschaften und Schwierigkeiten bei der Einarbeitung der Projektträger in die für sie neue Aufgabe zu erklären.

127. Zur Zeit der Prüfung durch den Bundesrechnungshof hatten die Projektträger mit einer Ausnahme bereits den von ihnen für erforderlich gehaltenen Personalstand erreicht. Empfehlungen zum Personalaufwand konnten also kaum unmittelbare Wirkung haben. Lediglich der Projektträger für das Programm „Humanisierung des Arbeitslebens" hatte im Juli 1976 noch eine Personalvermehrung von 27 auf 52 Bedienstete vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Anerkennung dieses Mehraufwandes Bedenken erhoben, weil nicht einmal für das vorhandene Personal Tätigkeitsbeschreibungen vorlagen und nicht erkennbar war, nach welcher Methode der zusätzliche Bedarf ermittelt worden war. Der Bundesminister hat erwidert, der Zusatzbedarf sei vom Leiter des Projektstabes ermittelt worden, der insbesondere die arbeitsorganisatorische und sozialwissenschaftliche Seite der Aufgabenstellung berücksichtigt habe. Er wolle für 1977 den Aufwand für 48 Angestellte anerkennen. In einer Besprechung im Dezember 1977 hat der Bundesminister außerdem erklärt, er habe die Bedarfsanforderung anhand von Arbeitsplatzbeschreibungen geprüft. Wie sich bei einer erneuten Prüfung Ende Januar 1978 herausstellte, war damit ein Papier gemeint, auf dem die Dienstposten zahlenmäßig unter Angabe der Fachrichtung des Stelleninhabers auf die Arbeitsgebiete des Projektstabes verteilt waren.

Die neuerliche Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, daß selbst zu diesem Zeitpunkt die beiden Arbeitsgruppen, in denen die arbeitsorganisatorische und sozialwissenschaftliche Seite der Aufgabenstellung im Vordergrund steht, bei weitem nicht mit Arbeit ausgelastet waren, während die beiden anderen Arbeitsgruppen, in denen technische Vorhaben betreut werden, überlastet waren. Ein interner Personalausgleich ist wegen der unterschiedlichen Fachrichtung der Bearbeiter nicht möglich, ein Personalaustausch scheitert an langfristigen Verträgen.

Der Bundesrechnungshof hat das Verfahren der Personalbedarfsermittlung in diesem Fall beanstandet,

zumal er rechtzeitig auf die Mängel des Verfahrens hingewiesen hatte.

Der Bundesminister hat erwidert, den Einsatz von 48 Mitarbeitern habe er im Hinblick auf die Vergrößerung des Aufgabenbereichs, dessen Komplexität einen Vorlauf in der Vorbereitung erfordere, zugestanden. Die Projektstabskosten für 1978 habe er noch nicht anerkannt. Er werde die Anerkennung von der Vorlage eingehender Unterlagen abhängig machen.

Der Bundesrechnungshof hat seine Kritik aufrechterhalten. Er wird hier und allgemein die Entwicklung der Projektstabskosten verfolgen.

128. Bei der Übertragung von Aufgaben des Ministeriums auf die Projektträger war bei diesen eingearbeitetes Personal kaum vorhanden, das neu eingestellte Personal mußte sofort eingesetzt werden und sich in der täglichen Arbeit mit seinen Aufgaben vertraut machen. Das hat zu Anlaufschwierigkeiten und vermeidbaren Bearbeitungsfehlern geführt.

Als besonders nachteilig hat sich herausgestellt, daß das Ministerium den Projektträgern bis heute keine geschlossene Sammlung aller für die Forschungsförderung geltenden Vorschriften, Vordrucke usw. bereitstellen konnte. Bei einem Projektträger war der Arbeitsablauf so aufgeteilt, daß für Teilabschnitte jeweils besondere Angestellte eingesetzt waren.

Diese Spezialisierung erlaubte zwar den Einsatz von wenig ausgebildeten Angestellten, störte aber den Zusammenhang der Bearbeitung und verursachte durch die Vervielfältigung parallel geführter Akten erhöhten Verwaltungsaufwand. Auch waren wissenschaftliche Fachkräfte unnötig mit Verwaltungsaufgaben belastet.

129. Der Bundesrechnungshof hat diese und andere Mängel bei seinen Prüfungen gerügt und auf Verbesserungen hingewirkt. Den Bundesminister hat er gebeten, alle für die Bearbeitung nötigen Vorschriften in einer Loseblattsammlung zu erfassen und den Projektträgern zur Verfügung zu stellen. Auch soll sichergestellt werden, daß die die Förderung betreffenden zentralen Anordnungen, die bis dahin von den Fachreferaten — nicht immer oder nicht immer inhaltsgleich — an die Projektträger weitergegeben wurden, ihnen künftig in einheitlicher Form zentral zugeleitet werden.

130. Weitere Verfahrensfragen, die sich aus der Einschaltung der Projektträger ergaben und bei der Prüfung des Bundesrechnungshofes noch nicht zufriedenstellend gelöst waren, waren die übertriebene Berichtspflicht, der Verbleib der Belege (Bewilligungsbescheide, Zahlungsunterlagen und Verwendungsnachweise) und im Zusammenhang damit die Vorprüfung.

Der Bundesrechnungshof hat zu allen Fragen Empfehlungen gegeben.

131. Das Bemühen des Bundesministers um Verbesserung der Arbeit der Projektträger einschließlich der Verfolgung der Anregungen des Bundesrechnungshofes stößt auf die Schwierigkeit, daß der Bundesminister für die zentralen Fragen der Projektträger nur 3 Bedienstete einsetzt. Auch bei der angestrebten Verbesserung des jetzigen Verfahrens wird aber in Kauf genommen werden müssen, daß 14 verschiedene Stellen, die im Namen des Bundesministers tätig werden, nicht so einheitlich und effizient arbeiten können wie eine an einem Ort zusammengefaßte und leicht steuerbare Einrichtung.

132. Zusammenfassend ist festzuhalten, daß die Beauftragung von Projektträgern das Förderverfahren beschleunigt und das Ministerium schnell von einer Fülle von Arbeit entlastet hat. Die damit verbundenen Verfahrens- und Anlaufschwierigkeiten bei den Projektträgern hätten vermieden werden können, wenn die personellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen für die Bewältigung einer so starken Steigerung der Mittel rechtzeitig geschaffen worden wären. Die Bundesregierung sollte das künftig berücksichtigen.

Versorgung

(Einzelplan 33)

Versorgung der Soldaten der Bundeswehr

(Kapitel 33 04)

Übergangshilfen für Soldaten auf Zeit nach den Übergangsvorschriften zu § 12 Soldatenversorgungsgesetz

(Titel 433 04)

133. Die Wehrbereichsgebührnisämter haben an 429 Soldaten auf Zeit, die im Januar 1976 aus ihrem Dienstverhältnis ausgeschieden sind, zu hohe Übergangsbeihilfen gezahlt. Die Ämter hatten ihren Festsetzungen im November 1975 noch die damals geltenden Sätze zugrunde gelegt (Artikel 11 § 2 Abs. 2 des Finanzänderungsgesetzes 1967 in Verbindung mit § 12 Abs. 2 und 5 des Soldatenversorgungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 1967). Vom 1. Januar 1976 an standen diese erhöhten Sätze aber nur noch den Soldaten auf Zeit zu, die ihre Verpflichtungs- oder Weiterverpflichtungserklärung vor dem 1. Januar 1968 abgegeben hatten (Artikel 13 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18. Dezember 1975, verkündet am 20. Dezember 1975, in Kraft getreten am 1. Januar 1976). Jene 429 Soldaten hatten ihre Erklärung erst später abgegeben.

Auf die bevorstehende Neuregelung hatte der Bundesminister der Verteidigung die Wehrbereichsverwaltungen mit Erlaß vom 26. November 1975 hingewiesen und sie um Unterrichtung der betroffenen Stellen gebeten. Trotzdem hat keines der Wehrbereichsgebührnisämter die Neuregelung für den Übergangsmonat Januar 1976 mehr berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof hat die darauf beruhenden Überzahlungen in Höhe von rd. 717 000 DM beanstandet.

Der Bundesminister hat erwidert, die mit der Durchführung der Dienstzeitversorgung betrauten Bediensteten könnten für die Überzahlungen nicht verantwortlich gemacht werden. In einem so großen Dienstbetrieb wie dem Verteidigungsbereich könne die termingerechte Durchführung von gesetzlichen Maßnahmen, die einen bestimmten Zeitaufwand erfordern, nicht immer sichergestellt werden. Das werde dadurch besonders deutlich, daß die im Dezember 1975 im maschinellen Bestand der Rechenzentren erfaßten 14 500 Soldaten auf Zeit im Hinblick auf die Auswirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes hätten überprüft werden müssen. Ausschlaggebend für die Überzahlungen sei letztlich der zeitliche Druck gewesen, unter dem seinerzeit das Haushaltsstrukturgesetz beraten und in Kraft gesetzt worden sei.

Wenn zwischen der Verkündung eines Gesetzes und seinem Inkrafttreten nur sowenig Zeit liegt wie hier — das räumt der Bundesrechnungshof dem Bundesminister ein —, so schafft das der ausführenden Verwaltung in der Regel beträchtliche Schwierigkeiten. In diesem Fall — so meint der Bundesrechnungshof jedoch — hätte die Verwaltung bei etwas mehr Beweglichkeit die Schwierigkeiten überwinden können. Zum Beispiel hätte es nahegelegen, aus dem Bestand von etwa 14 500 Akten die Vorgänge jener Zeitsoldaten maschinell auszusondern, die im Januar 1976 ausscheiden sollten und ihnen unter Hinweis auf die bevorstehende Neuregelung nur einen Abschlag auf die Abfindungen zu leisten oder ihnen die Abfindungen unter Rückforderungsvorbehalt zu zahlen. Die Voraussetzungen für die Zahlungen hätten dann ohne Zeitdruck überprüft, die Überzahlungen vermieden oder zumindest zurückgefordert und wieder eingebracht werden können. Aber weder der Bundesminister noch eine der Wehrbereichsverwaltungen oder eines der Wehrbereichsgebührnisämter hat an diese oder andere Übergangsregelungen für den Monat Januar 1976 gedacht. Deshalb muß der Bundesrechnungshof an seiner Ansicht festhalten, daß die beanstandeten Zahlungen hätten vermieden werden können. Nach seiner Auffassung wird der Bundesminister erneut zu prüfen haben, inwieweit die verantwortlichen Bediensteten zur Rechenschaft zu ziehen sind.

Zivile Verteidigung

(Einzelplan 36)

Maßnahmen der zivilen Verteidigung im Aufgabenbereich des Bundesministers des Innern

(Kapitel 36 04)

Ausgaben für Schulen auf Landesebene

(Titel 525 41)

134. Die Länder führen das Katastrophenschutzgesetz im Auftrag des Bundes aus (Art. 85 GG).

Für die Ausbildung der Helfer im erweiterten Katastrophenschutz haben die Bundesländer je eine „Landesschule" eingerichtet. Die gesamten Personal- und Sachkosten dieser Schulen trägt der Bund.

Die Schulen waren über Jahre hinweg nur teilweise ausgelastet, in den Jahren 1974 und 1975 nur zu etwa 50 v. H. Der Bundesrechnungshof hatte deshalb im Frühjahr 1975 angeregt, einige aufzulösen, die Ausbildungskapazitäten durch Zusammenfassung bei den bestehenbleibenden Schulen besser zu nutzen und dadurch nicht zuletzt Kosten einzusparen.

Der Bundesminister teilte die Auffassung, daß weniger Schulen ausreichend seien und sagte zu, die Anregung des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Er entwickelte zunächst ein Konzept, das nur noch sechs Landessschulen, je eine in Niedersachsen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg und Bayern vorsah. Anfang 1976 legte er dar, damit könnten einmalig 6,4 Millionen DM und laufend jährlich 1,95 Millionen DM eingespart werden (vgl. den Zweiten Bericht über Schlußfolgerungen aus der Brandkatastrophe in Niedersachsen).

135. Anfang 1977 entwickelte der Bundesminister eine abweichende Konzeption. Danach sollten Landesschulen nur in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern beibehalten, die Schulen in Bremen und in Hessen als zentrale Ausbildungsstätten gem. § 6 des Katastrophenschutzgesetzes in Bundesregie übernommen werden. Dieser Plan wurde ebenfalls nicht verwirklicht. Der Bundesminister hat vielmehr seine Bemühungen in dieser Sache vorerst gänzlich eingestellt. Er begründet dies damit, daß zunächst die gesamte Neukonzeption des Katastrophenschutzes, wie in Leitlinien Anfang 1977 dargelegt, abgewartet werden müsse.

136. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, er halte eine weitere Verzögerung nicht für vertretbar, da nicht abzusehen sei, wann die Umstrukturierung des Katastrophenschutzes abgeschlossen sein werde.

Der Bundesminister bestreitet nicht, daß die derzeitige Ausbildungskapazität zu hoch ist. Er hat aber ausgeführt, die Schulkonzentration sei im Zusammenhang mit der Neuordnung des Katastrophenschutzes zu sehen, ihre Vorwegnahme könnte das mit den Ländern bisher erzielte grundsätzliche Einvernehmen über die wesentlichen Tendenzen der Neuordnung in Frage stellen und den durch die Neuordnung erforderlichen Ausbildungsbedarf sowie die Lernziele und Lehrinhalte unberücksichtigt lassen.

Die Argumentation des Bundesministers überzeugt nicht. Der Bundesminister führt keine Tatsachen an, die zeigen, daß eine vorweggenommene Verringerung der Ausbildungsstätten das Einvernehmen mit den Ländern auf den übrigen Gebieten der Neuordnung — soweit es eines Einvernehmens überhaupt bedarf — in Frage stellen könnte. Im übrigen wird die vorweggenommene Neuordnung des Schulwesens die spätere Einführung neuer Lernziele nicht beeinträchtigen. Diese kann durch Umschichtung des Lehrstoffes gewährleistet werden, denn die Schulen

werden anderwärts entlastet, weil an ihnen die Ausbildung für verschiedene Fachdienste entfallen soll.

Der Bundesminister sollte unabhängig von der geplanten allgemeinen Neuordnung des Katastrophenschutzes unverzüglich auf eine Verringerung der Zahl der Schulen hinwirken, damit hier jährlich rd. 2 Millionen DM eingespart werden können.

Bau- und Instandsetzungsmaßnahmen auf bundeseigenen Grundstücken

(Titel 712 41)

Neubau von Unterkünften für Ortsverbände des Technischen Hilfswerks (THW)

(Titel 712 52)

Instandsetzung vorhandener öffentlicher Schutzbauwerke und Neuerrichtung öffentlicher Schutzräume sowie Erwerb von Grundvermögen für diese Zwecke

(Titel 712 61)

Schaffung von öffentlichen Schutzräumen in Mehrzweckbauten

(Titel 883 61)

Schaffung von Hilfskrankenhäusern

(Titel 893 72)

Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung nach § 6 Abs. 2 StWG vom 4. Oktober 1974

(Kapitel 60 02, Titel 971 01 — Kapitel 60 93, Titel 812 14 und 893 11 des Bewirtschaftungsplanes)

Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom 5. September 1975

(Kapitel 60 02, Titel 971 01 — Kapitel 60 95, Titel 712 14 des Bewirtschaftungsplanes)

137. Öffentliche Schutzräume werden gemäß § 3 des Gesetzes über den Zivilschutz in der Fassung vom 9. August 1976 durch Neuerrichtung oder Instandsetzung vorhandener Schutzbauwerke sowie durch die Förderung der Errichtung von Großschutzräumen als Mehrzweckbauten geschaffen. Nach § 15 des Gesetzes über den Zivilschutz werden Hilfskrankenhäuser vorbereitet und eingerichtet.

An Haushaltsmitteln standen zur Verfügung für die

	1976 Millionen DM	1977 Millionen DM
— Instandsetzung vorhandener öffentlicher Schutzbauwerke	7,5	2,2
— Schaffung von öffentlichen Schutzräumen in Mehrzweckbauten	23,7	20,5
— Vorbereitung von Hilfskrankenhäusern	5,1	6,62

138. Der Bau von Schutzräumen und die Vorbereitung von Hilfskrankenhäusern ist gekennzeichnet durch überaus lange Bauzeiten.

Dies wird aus folgenden Daten ersichtlich:

Die Instandsetzung eines Hochbunkers mit Kosten von rd. 2,4 Millionen DM dauerte von 1963 bis 1974.

Ein anderer Bunker mit Instandsetzungskosten von rd. 2 Millionen DM wurde von 1964 bis 1972 hergerichtet.

Eine Mehrzweckanlage, die schon Gegenstand der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1966 war, wurde erst 1977 an die zuständige Gemeinde übergeben.

In einem Bundesland wurde in den Rechnungsjahren 1962 und 1963 mit der Vorbereitung von zwölf Hilfskrankenhäusern begonnen. Bis Ende 1977 waren davon 5 fertiggestellt. 3 weitere Hilfskrankenhäuser, die im Rechnungsjahr 1964 begonnen wurden, waren erst 1977 einsatzbereit.

Die langen Bauzeiten bei der Schaffung von öffentlichen Schutzräumen verursachen nicht nur höhere Baukosten, sondern erlegen dem Bund auch zusätzliche persönliche und sächliche Verwaltungsausgaben auf, denn erst nach Übergabe der Bauwerke tragen die Gemeinden diese Kosten. Überdies haben sich in der Vergangenheit die Gemeinden wiederholt geweigert, wegen vorhandener Mängel die Bauwerke zu übernehmen. U. a. waren die betriebstechnischen Anlagen bei der langen Baudurchführung entweder wegen mangelnder Wartung in ihrer Tauglichkeit beeinträchtigt oder wegen Änderungen der Richtlinien inzwischen überaltert, weshalb sie z. T. erneuert oder ergänzt werden mußten. Auch deshalb ist es nötig, die Baumaßnahmen zügig durchzuführen und dann unverzüglich zu übergeben.

139. Ein Hauptgrund für die langen Bauzeiten liegt in der Tatsache, daß die geringen Haushaltsmittel auf zu viele Objekte verteilt werden, was zu einem ungenügenden Mitteleinsatz bei den einzelnen Vorhaben führt. So mußten wegen fehlender Haushaltsmittel bei einer kombinierten Anlage, bestehend aus Hoch- und Röhrenbunker, die Bauarbeiten im Rechnungsjahr 1973 eingestellt werden. Bei dem Hochbunker wurde als Instandsetzungsmaßnahme ein neuer Brunnen gebohrt, der nunmehr zu versanden droht. Der anstelle eines alten neu zu errichtende Röhrenbunker befindet sich im Rohbauzustand; er ist nicht benutzbar.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister auf die Unwirtschaftlichkeit einer solchen Baudurchführung und die Gefahr von Schäden und Mehrkosten hingewiesen. Der Bundesminister der Finanzen hat dazu erklärt, daß er trotz der auch ihm bekannten negativen Auswirkungen des Baustopps auf die Bausubstanz aus Haushaltsgründen einer Fortführung der Instandsetzungsarbeiten derzeit nicht nähertreten könne.

Der Bundesminister des Innern wird die anhand dieses Falles erkennbare Problematik dem „Staatssekretärausschuß Schutzraumbau" unterbreiten.

Er weist darauf hin, daß die Beschlüsse der Bundesregierung vom 10. September 1975 über den Entwurf

des Haushalts 1976 und die mittelfristige Finanzplanung 1975 bis 1979 sowie über den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Haushaltsstruktur beim Schutzraumbau zu so erheblichen Kürzungen geführt haben, daß die Instandsetzungsarbeiten an Schutzbauwerken, soweit noch nicht vertragliche Verpflichtungen vorlagen, eingestellt werden mußten. Durch den Kabinettbeschluß vom 21. Dezember 1977 seien die Mittel für den Schutzraumbau jedoch spürbar angehoben worden. Er kündigt eine vereinfachte technische Konzeption an, durch die sich die Bundesregierung eine Verkürzung der Bauzeit und eine wesentliche Kostenreduzierung verspricht.

Wenn sich die Finanzplanung für den baulichen Zivilschutz nicht wesentlich ändert, sollte der Bundesminister in Zukunft die geringen Haushaltsmittel auf wenige Objekte verteilen und dort im Zusammenwirken mit der Bauverwaltung eine wirtschaftliche Baudurchführung anstreben. Die bislang üblichen langen Bauzeiten sind auch aus wirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar.

140. Während bei der Schaffung von Schutzplätzen und bei der Vorbereitung von Hilfskrankenhäusern nicht zuletzt wegen der geringen Haushaltsmittel in unwirtschaftlicher Weise über einen langen Zeitraum nur begrenzte Erfolge erzielt werden konnten, standen für den Bau von Unterkünften und Betriebsgebäuden für Organisationen des Zivilschutzes z. T. mehr Mittel als benötigt zur Verfügung.

So wurden mit dem Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen für den bereits begonnenen Neubau einer Katastrophenschutzschule 5 Millionen DM zusätzlich bereitgestellt. Diese Mittel wurden 1975 in Höhe von rd. 1,9 Millionen DM und 1976 in Höhe von rd. 3,1 Millionen DM ausgegeben.

Demgegenüber wurden von den aus Kapitel 36 04 Titel 712 41 im Rechnungsjahr 1975 zugewiesenen Haushaltsmitteln von 7,6 Millionen DM rd. 4,5 Millionen DM und im Rechnungsjahr 1976 von 2 Millionen DM rd. 1 Million DM eingespart.

Damit steht fest, daß der mit der Zuweisung von Konjunkturmitteln beabsichtigte Zweck des Konjunkturprogramms für diese Baumaßnahme nicht erreicht wurde. Es wurden nämlich nicht, wie in § 6 Abs. 2 StWG gefordert, zusätzliche Ausgaben geleistet, sondern lediglich vorhandene Mittel umverteilt mit dem Erfolg, daß im ordentlichen Haushalt eingesetzte Mittel nicht ausgegeben wurden.

Dazu hat der Bundesminister der Finanzen, dem sich der Bundesminister des Innern angeschlossen hat, Stellung genommen.

Danach sollte der Einsatz der Konjunkturmittel eine zügige und wirtschaftliche Bauausführung bewerkstelligen. Durch den konzentrierten Einsatz der Konjunkturmittel und der etatmäßigen Mittel seien bei der Auftragsvergabe günstigere Ergebnisse erzielt worden, die neben der Verkürzung der Bauzeit zu einer erheblichen Einsparung von rd. 3,7 Millionen DM gegenüber den genehmigten Kosten geführt hätten.

Die Stellungnahme ist nicht stichhaltig; nach den Feststellungen über die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel wurde der Zweck des Programms insoweit nicht erfüllt.

Die Minderausgaben gegenüber den Haushaltsunterlagen-Bau wären auch ohne den Einsatz der Konjunkturmittel bewirkt worden. Sie beruhen überwiegend auf Umplanung der Außenanlagen nach der genehmigten Veranschlagung, auf günstigen Angeboten und auf zu hoher Veranschlagung.

Eine Verkürzung der Bauzeit ist nicht eingetreten.

In anderen Fällen wurden die Mittel nicht programmgerecht eingesetzt.

Für 2 THW-Unterkünfte in einem Bundesland wurden mit dem Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung je 600 000 DM bereitgestellt. Eine der Voraussetzungen für die Aufnahme in das Programm war „das Vorliegen hinreichend vorgeplanter Maßnahmen, die bis 31. Dezember 1974 zu Auftragsvergaben führen".

Bei Beschluß des Sonderprogramms durch die Bundesregierung am 4. Oktober 1974 hatten die zuständigen Bauämter noch keine Planungsaufträge erhalten. Nach Aufstellung und Genehmigung der Bauunterlagen wurden die Bauaufträge am 17. bzw. 24. April 1975 erteilt. Mit den Bauarbeiten wurde am 15. September 1975 bzw. am 13. November 1975 begonnen.

Daraus geht hervor, daß diese Objekte für das Sonderprogramm nicht geeignet waren. Der Bundesminister hat in beiden Fällen mitgeteilt, daß er bei der Auswahl der Objekte im September 1974 nach dem Aktenstand davon habe ausgehen können, daß die Durchführung und Abrechnung der Bauvorhaben im Rechnungsjahr 1975 möglich werde.

Angesichts der vorstehenden Daten überzeugt diese Einlassung nicht.

141. Bei der Durchführung verschiedener Bauprogramme wiederholten sich typische Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung. Geschaffene Anlagen sind mit baulichen Mängeln behaftet, die Funktionsfähigkeit und Verwendbarkeit im Ernstfall beeinträchtigen. In zivilschutztechnischer Hinsicht sind insbesondere durch die Auswahl ungünstiger Standorte erhebliche Nachteile eingetreten, die bei Zusammentreffen mit baulichen Mängeln besonders schwerwiegend sind.

Beispiele:

1. Ein als Modellfall für rd. 1,6 Millionen DM in einem Quellenschutzgebiet vorbereitetes Hilfskrankenhaus ist nur bedingt funktionsfähig. Es verfügt über keine netzunabhängige Wasserversorgung. Die eingebauten einfachen Schutzbelüftungsanlagen sind unzureichend. Die bei einigen Belüftern eingebauten Elektroheizregister können wegen des zu geringen elektrischen Anschlußwertes nicht gleichzeitig betrieben werden. Der OP-Bereich hat nicht den erforderlichen Strahlenschutz. Die Gefahr der radioaktiven Verseuchung besteht auch wegen einer undichten

Schleuse. Die Elektro-Anlage ist nach den Feststellungen des TÜV mangelhaft.

Der Bundesminister weist darauf hin, daß bei Planung und Ausführung kein verbindlicher Richtlinienentwurf bestanden habe. Deshalb sei auch seinerzeit bei der Planung der Lüftungsanlage eine geringere Luftmenge zugrunde gelegt worden als in den späteren Richtlinien für erforderlich gehalten wurde. Die netzunabhängige Wasserversorgung sollte durch eine direkte Zuleitung von einem von der Gemeinde vorgesehenen Hochbehälter aus erfolgen, dessen Errichtung später jedoch unterblieb.

Das Bundesamt für Zivilschutz prüfe im Benehmen mit den beteiligten Bundes- und Landesdienststellen Umfang und Kosten der noch erforderlichen Nachholarbeiten.

Der Bundesminister bestätigt damit, daß dieser Modellfall unzureichend vorbereitet war und allenfalls als Experimentierfall angesehen werden kann. Im übrigen wäre zwar nach der Planung eine Wasserversorgung möglich gewesen, doch wäre die Versorgung im Ernstfall nicht sichergestellt, da dies nur bei der Anlage eines eigenen Brunnens der Fall ist.

2. Bei einem ebenfalls in einem Quellenschutzgebiet von 1966 bis 1974 errichteten Hilfskrankenhaus treten aus dem Fußboden Schwefeldämpfe aus, die an der Installation umfangreiche Schäden hervorgerufen haben. Um diese Schäden in Grenzen zu halten, muß die Lüftungsanlage täglich 5 Stunden betrieben werden. Die erheblichen Betriebskosten haben bisher die Übergabe verhindert.

   Nach Mitteilung des Bundesministers sind nunmehr die zur Abdichtung notwendigen Arbeiten eingeleitet worden. Der Erfolg dieser Maßnahmen bleibt abzuwarten.

3. Bei einer im Schutzbereich von Thermalquellen errichteten Mehrzweckanlage, die bereits in Nr. 41 ff. der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Rechnungsjahr 1966 (Drucksache V/4066) angesprochen war, konnte bisher wegen technischer Mängel eine Übernahme durch die Gemeinde nicht erreicht werden.

4. Bei einem in den Rechnungsjahren 1963 bis 1974 mit rd. 3,8 Millionen DM als Modellfall vorbereiteten Hilfskrankenhaus sind die Dehnungsfugen in Decken und Wänden undicht. Im Ernstfall besteht bei Eindringen von Niederschlagswasser die Gefahr von radioaktiver Verseuchung, so daß das Hilfskrankenhaus nur als bedingt funktionsfähig angesehen werden muß.

   Die Kosten der notwendigen Sanierung wurden von dem zuständigen Landesminister mit rd. 100 000 DM veranschlagt.

   Der Erfolg der inzwischen durchgeführten Maßnahmen und die Höhe der Kosten sind noch nicht bekannt.

Der Bundesminister sollte mehr als bisher die Auswahl der Objekte nach Standort und Beschaffenheit des Grundstückes mitbestimmen, damit der Bedarf den zivilschutztaktischen Erfordernissen entsprechend ermittelt wird und standortbedingte Mängel vermieden werden.

Der Bundesminister will der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen, sich mehr als bisher in die Auswahl der Objekte einzuschalten. Er wird künftig für jedes Objekt gegenüber dem Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau einen Bauantrag stellen.

142. Die Bundesmittel sind von den Zuwendungsempfängern nicht immer nach der Zweckbestimmung und entsprechend den Bewilligungsauflagen verwendet worden.

Zum Ausbau von vorhandenen Kellerräumen einer Burgruine als Hilfskrankenhaus wurden 1963 für die Rohbauarbeiten 250 000 DM bewilligt.

Nachdem das zuständige Landesministerium 1968 mitgeteilt hatte, daß die Rohbauarbeiten fertiggestellt seien, wurde 1969 eine weitere Zuwendung von etwa 165 000 DM zweckgebunden für den Einbau der Be- und Entlüftungsanlage bewilligt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen 1975 festgestellt, daß nach 12jähriger Bauzeit das Hilfskrankenhaus nicht annähernd fertiggestellt ist. Die Zuwendung für die Rohbauarbeiten wurde nur z. T. zweckentsprechend verwendet. Die zweite Bewilligung wurde nicht für den Einbau der Be- und Entlüftungsanlage, sondern für das Ausbrechen von Gängen und Fluren aus dem Felsen sowie die Sanierung von Räumen verwendet.

Der zunächst geplante Bettentrakt kann nicht mehr eingerichtet werden, da an der geplanten Stelle ohne Wissen des Bundesministers ein Schwimmbecken angelegt wurde.

Es ist zweifelhaft, ob das Objekt mit vertretbarem Aufwand fertiggestellt werden kann.

Das vom Bundesminister beauftragte Bundesamt für Zivilschutz hat den Landesminister gebeten, dies zu prüfen. Es wird dann entscheiden, ob es finanziell vertretbar ist, das Objekt fertigzustellen.

Der Bundesminister wird auch darüber zu befinden haben, in welcher Weise der Bund den notwendigen Ausgleich für die nicht zweckentsprechende Verwendung der Mittel erhält.

143. Bei den mit Zuwendungen geförderten Einrichtungen — Mehrzweckanlagen, Hilfskrankenhäuser — verpflichten sich die Zuwendungsempfänger jeweils, die Objekte in einem funktionsfähigen und mängelfreien Zustand zu errichten. Deshalb können Baumaßnahmen, die der Beseitigung von Mängeln dienen, grundsätzlich nicht mit zusätzlichen Bundesmitteln durchgeführt werden.

Der Bundesminister muß in diesen Fällen einen strengeren Maßstab als bisher anlegen.

Da auch die Abrechnung und die Aufstellung der Verwendungsnachweise sich sehr schleppend vollziehen und dadurch finanzielle Nachteile für den Bund bei der Geltendmachung von Forderungen aus der Baudurchführung entstehen können, sollte der

Bundesminister im Benehmen mit den zuständigen Stellen der Länder auf eine schnellere Abwicklung des Verfahrens hinwirken.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

(Kapitel 60 01)

Betriebsprüfung

144. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Bemerkungen wiederholt auf die wachsende Bedeutung der steuerlichen Betriebsprüfung hingewiesen (Nr. 88 und 89 der Bemerkungen 1967 — Drucksache VI/559, Nr. 226 der Bemerkungen 1974 — Drucksache 7/5849 — und Nr. 145 der Bemerkungen 1975 — Drucksache 8/373 —). Er begrüßt die Bestrebungen der Finanzverwaltungen des Bundes und der Länder, den Betriebsprüfungsdienst personell zu verstärken und den Ablauf der Betriebsprüfungen durch Vereinfachungsmaßnahmen zu beschleunigen.

145. Der Bundesrechnungshof hat bei elf Finanzämtern in fünf Ländern schwerpunktmäßig die Arbeitsweise und die Arbeitsergebnisse der Betriebsprüfer untersucht und geprüft, ob die Gesetzmäßigkeit und die Gleichmäßigkeit der Besteuerung durch Vereinfachungsmaßnahmen beeinträchtigt werden. Die wichtigsten Feststellungen und Erkenntnisse, die nachstehend zusammengefaßt sind, betreffen

a) den zeitlichen Umfang von Betriebsprüfungen bei Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben,

b) den sachlichen Umfang und das Schwergewicht der Betriebsprüfungen und

c) die Mindestanforderungen, die an die von den Betriebsprüfern zu führenden Arbeitsunterlagen zu stellen sind.

146. Zu a):

Nach den Vorschriften der Betriebsprüfungsordnung (Steuer) soll der Prüfungszeitraum bei Mittel-, Klein- und Kleinstbetrieben nicht über die letzten drei Veranlagungszeiträume, für die Steuererklärungen abgegeben wurden, zurückreichen, es sei denn, daß ein besonderer Ausnahmetatbestand gegeben ist (§ 4 Abs. 2 Betriebsprüfungsordnung [Steuer]). So ist u. a. der Prüfungszeitraum zu erweitern, wenn mit nicht unerheblichen Steuernachforderungen (nach mehreren finanzgerichtlichen Entscheidungen etwa 1 000 DM je Steuerart und Jahr) zu rechnen ist.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß einige Finanzämter in zahlreichen Fällen die Vorschriften über den zeitlichen Umfang der Betriebsprüfungen und die hierzu ergangene Rechtsprechung nicht beachtet haben. So haben Betriebsprüfer festgestellt, daß Steuerpflichtige Einnahmen nicht oder nicht vollständig aufgezeichnet hatten und die für den dreijährigen Prüfungszeitraum erklärten Umsätze und Gewinne um bis zu 60 000 DM zu erhöhen waren. Nach diesen Feststellungen und allen für das Finanzamt erkennbaren Umständen mußte damit gerechnet werden, daß ähnliche Verhältnisse auch in den vorangegangenen noch nicht geprüften Veranlagungszeiträumen vorgelegen haben; dennoch wurde der auf drei Jahre begrenzte Prüfungszeitraum nicht erweitert.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß es der Gesetzmäßigkeit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung widerspricht, wenn Finanzämter im Rahmen einer Betriebsprüfung die Ermittlung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht auf Veranlagungszeiträume ausdehnen, für die mit erheblichen Steuernachforderungen zu rechnen ist. Der Verzicht auf eine Erweiterung des Prüfungszeitraumes ist selbst dann bedenklich, wenn die Finanzämter wegen der mit der Erweiterung verbundenen Mehrarbeit andere Betriebe nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt prüfen können.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der Länder darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter künftig die Vorschriften der Betriebsprüfungsordnung (Steuer) über den zeitlichen Umfang von Betriebsprüfungen nach einheitlichen, mit der Rechtsprechung übereinstimmenden Grundsätzen anwenden.

147. Zu b):

Die obersten Finanzbehörden einiger Länder haben besondere, teils voneinander abweichende Vereinfachungsmaßnahmen getroffen. Sie betreffen z. B. die Auswahl bestimmter Prüfungsschwerpunkte sowie die Festlegung sogenannter Aufgriffsgrenzen, durch die den Betriebsprüfern Entscheidungshilfen gegeben werden, ob z. B. bestimmte Gewinnverlagerungen gewichtig und deshalb zu berichtigen oder nur unbedeutend und deshalb nicht zu beanstanden sind. Demgegenüber haben die obersten Finanzbehörden anderer Länder solche Vereinfachungsmaßnahmen nicht angeordnet.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister wiederholt auf die Unterschiede hingewiesen und ihn gebeten, im Interesse der Gleichmäßigkeit der Besteuerung auf weitgehend bundeseinheitliche Regelungen hinzuwirken. Der Bundesminister will dem Anliegen des Bundesrechnungshofes entsprechen und hat mitgeteilt, daß eine Bund-Länder-Kommission ein Konzept ausarbeite mit dem Ziel, Betriebsprüfungen rationeller durchzuführen und die unbefriedigenden Prüfungsabstände zu verkürzen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Arbeit der Kommission zügig fortgeführt und alsbald abgeschlossen werden, damit die Vielzahl und Vielfalt von Vereinfachungsmaßnahmen durch eine weitgehend bundeseinheitliche Regelung ersetzt werden kann.

Der Bundesrechnungshof wird diese Angelegenheit weiter verfolgen.

148. Zu c):

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß in vielen Fällen zwischen den Feststellungen und Vorschlägen der Betriebsprüfer und den Ergebnissen der Schlußbesprechung ein aktenkundig nicht geklärter Widerspruch besteht, wie folgende typische Beispiele zeigen:

> Der Betriebsprüfer hat festgestellt, daß einem Steuerpflichtigen Sonderabschreibungen für unbewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens nicht zu gewähren sind, weil sie nicht in dem vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Umfang für begünstigte Zwecke genutzt werden. Das Finanzamt hat jedoch im Gegensatz dazu und lediglich mit dem Hinweis auf das bei der Schlußbesprechung erzielte Ergebnis Sonderabschreibungen in Höhe von rd. 260 000 DM zugelassen.
>
> Der Betriebsprüfer hat festgestellt, daß eine Kapitalgesellschaft einem Steuerpflichtigen eine unangemessen hohe Gegenleistung nur deshalb gewährt hat, weil er ihr alleiniger Gesellschafter ist. Der Betriebsprüfer hat deshalb vorgeschlagen, das Einkommen der Gesellschaft um die verdeckte Gewinnausschüttung, die nach seinen Feststellungen rd. 800 000 DM betragen hat, zu erhöhen. Demgegenüber ist als Ergebnis der Schlußbesprechung lediglich vermerkt, daß von der zunächst vorgesehenen Einkommenserhöhung abgesehen wird.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß, so begrüßenswert Verwaltungsvereinfachungen sind, auf gewisse Mindestangaben in den Arbeitsunterlagen der Betriebsprüfer oder in den Steuerakten nicht verzichtet werden darf. Es muß erkennbar sein, daß die Entscheidungen von ausreichenden Sachgründen getragen werden und welche Sachverhalte ihnen im einzelnen zugrunde liegen. Das ist jedoch nur dann gewährleistet, wenn die Ergebnisse von Schlußbesprechungen, die in wesentlichen Punkten von den Feststellungen und Vorschlägen der Betriebsprüfer abweichen, im Betriebsprüfungsbericht oder in den Arbeitsunterlagen der Betriebsprüfer begründet werden. Nur durch eine zumindest stichwortartige Begründung wird die Nachprüfbarkeit der Verwaltungsakte gewährleistet und der Anschein vermieden, die Entscheidung halte sich nicht mehr im Rahmen des rechtlich Vertretbaren. Diese Grundsätze sind nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes unabhängig davon zu beachten, ob an einer Schlußbesprechung die Verwaltung allein durch Bedienstete des Finanzamts oder auch durch Vertreter von Mittelbehörden oder obersten Behörden vertreten ist.

Der Bundesrechnungshof hat seine Feststellungen und Empfehlungen dem Bundesminister mitgeteilt. Dieser hat die Angelegenheit mit Vertretern der Finanzbehörden der Länder erörtert. Es ist übereinstimmend die Meinung vertreten worden, daß in Fällen, in denen die Finanzverwaltung ihre Auffassung über die Beurteilung eines geprüften Sachverhalts während der Betriebsprüfung (z. B. in der Schlußbesprechung) geändert hat, der Sachverhalt und die Gründe für die Meinungsänderung wenigstens stichwortartig in den Arbeitsunterlagen des Betriebsprüfers festgehalten werden sollen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt das Ergebnis der Erörterungen, das seiner Auffassung weitgehend entspricht. Der Finanzminister eines Landes hat zwischenzeitlich Verfahrensregelungen für Betriebsprüfungen erlassen, die u. a. den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes Rechnung tragen. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, bei den obersten Finanzbehörden der anderen Länder darauf hinzuwirken, daß auch sie entsprechende Weisungen erteilen.

Der Bundesrechnungshof wird auch diese Angelegenheit weiter verfolgen.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

(Geschäftsbereich des Bundesministers der Finanzen und des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau)

Zur Rechtsgrundlage und Geschäftsführung eines Bundesunternehmens

149. Das Unternehmen wurde nach dem ersten Weltkrieg errichtet, um bestimmte, im öffentlichen Interesse liegende Aufgaben wahrzunehmen. Die Bundesrepublik bedient sich inzwischen anderer Förderungsmaßnahmen. Weiterhin haben sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten, die zur Errichtung des Unternehmens führten, geändert. Die ursprünglichen Aufgaben des Unternehmens werden nunmehr zu insgesamt günstigeren Bedingungen von privaten oder öffentlich-rechtlichen Unternehmen wahrgenommen. Das Unternehmen konnte daher in seinem ureigenen Bereich nur noch eine vergleichsweise unbedeutende Tätigkeit entwickeln. Es hat sich deshalb zunehmend und in den Jahren 1975 bis 1977 überwiegend in Bereichen betätigt, die nicht durch seine Satzung gedeckt sind. Inzwischen wird das Unternehmen steuerlich nicht mehr als gemeinnützig anerkannt.

Der Bundesminister der Finanzen hat eingeräumt, daß nicht in allen Fällen eine satzungsgemäße Betätigung des Unternehmens gewährleistet sei, er hält dies für zulässig, ohne dies jedoch näher zu begründen.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung nicht anschließen. Er ist im übrigen der Meinung, daß der Umfang der satzungsmäßigen Betätigung zu gering ist, um ein selbständiges Bundesunternehmen zu rechtfertigen und die überwiegende Geschäftstätigkeit nicht öffentliche Aufgabe ist. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, das Unternehmen unter Einschränkung der nicht satzungsgerechten Geschäftstätigkeit mit anderen Bundesunternehmen zusammenzuschließen.

Inzwischen erwägt die Bundesregierung, das Unternehmen mit einem anderen Unternehmen — anderer Rechtsform — zusammenzuführen. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, daß

dadurchh die von ihm aufgezeigten Bedenken ausgeräumt werden.

150. Die Vorschriften der Satzung, soweit sie die Zusammensetzung und die Betätigung der Organe zum Gegenstand haben, entsprechen nicht mehr zeitgerechten Erfordernissen. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, unabhängig von der Entscheidung über die künftige Stellung des Unternehmens die Satzung unter Anlehnung an die Vorschriften des Aktiengesetzes zu ändern.

Eine Umgestaltung der Satzung wird, wie der Bundesminister der Finanzen nunmehr mitteilt, vorbereitet.

151. Am 1. Januar 1976 erhielt mehr als die Hälfte der Arbeitskräfte übertarifliche Bezüge bzw. Gehälter der höheren Tarifgruppen. Arbeitsplatzbeschreibungen, die die Einstufung entsprechend den Tätigkeitsmerkmalen der jeweiligen Arbeitsplätze begründen könnten, lagen nicht vor. Der Bundesrechnungshof hält es für unumgänglich, Neueinstufungen ausschließlich von der Erfüllung der Tätigkeitsmerkmale des Tarifvertrages abhängig zu machen und außertarifliche Vergütungen nur noch in Ausnahmefällen zu gewähren.

Der Bundesminister der Finanzen will das Unternehmen nunmehr anhalten, ausreichende Arbeitsplatzbeschreibungen zu erstellen.

152. Das Unternehmen hat erhebliche Beträge für Spenden an Vereine, Verlage, Stiftungen u. a. aufgewendet. Da das Unternehmen satzungsgemäß gemeinnützige Aufgaben wahrzunehmen hat, steht es ihm grundsätzlich nicht zu, Mittel zur Förderung allgemeiner Zwecke aufzuwenden.

Der Bundesrechnungshof hat es im übrigen für erforderlich gehalten, die Bewirtung und die Aufwendungen für Geschenke an Mitglieder der Aufsichts- oder Beratungsorgane einzuschränken.

Der Bundesminister der Finanzen erwartet, daß der Wegfall der Steuerfreiheit das Unternehmen künftig zu einem sparsameren Verhalten veranlassen wird. Nach den Erfahrungen des Bundesrechnungshofes ist jedoch zu befürchten, daß die begrenzte steuerliche Absetzbarkeit allein nicht zu dem vom Bundesminister erwarteten Verhalten führt.

153. Das Unternehmen hat einem Vorstandsmitglied Darlehen in Höhe von 467 500 DM gewährt, obwohl die Voraussetzungen hierfür nicht vorlagen. Überdies wurden Modalitäten zugestanden, wie sie bei Krediten an andere Bedienstete einschließlich der Vorstandsmitglieder nicht eingeräumt worden waren. Der Bundesrechnungshof hat die ungewöhnliche Ausleihung bemängelt.

Der Bundesminister der Finanzen hat demgegenüber eingewendet, man müsse hierbei zum Vergleich die Gesamtbezüge von Vorstandsmitgliedern anderer Unternehmen des gleichen Geschäftszweiges heranziehen. Der Bundesrechnungshof kann dem nicht zustimmen. Er ist der Ansicht, daß kein Grund für diese Vergünstigung bestand und im übrigen auch bei Unternehmen des Bundes eine begriffliche und zahlenmäßige Durchschaubarkeit der finanziellen Gesamtausstattung der Führungskräfte unabdingbar zu fordern ist.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

(Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr)

154. Die folgenden Ausführungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung durch die Bundesregierung

155. Die Bundesregierung hat dem Vorstand und dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn am 18. November 1977 für die Geschäftsjahre 1973 und 1974 und am 28. Februar 1978 für das Geschäftsjahr 1975 Entlastung erteilt.

Vermögens- und Finanzlage im Berichtsjahr 1976

156. Die Vermögenslage der Deutschen Bundesbahn stellt sich nach den Nettobilanzwerten folgendermaßen dar:

Aktiva	31. Dezember 1976 Milliarden DM	31. Dezember 1975 Milliarden DM	Passiva	31. Dezember 1976 Milliarden DM	31. Dezember 1975 Milliarden DM
Sachanlagen	44,4	42,5	Eigene Mittel	14,1	15,5
Finanzanlagen	2,3	2,1	Baukostenzuschüsse u. ä.	3,9	3,5
Umlaufvermögen	3,0	2,8	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	2,4	2,4
Rechnungsabgrenzung	1,0	1,0	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	30,2	26,9
			Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
	50,7	48,4		50,7	48,4

Die Netto-Bilanzsumme hat sich im Jahre 1976 um 2,3 Milliarden DM (4,8 v. H.) erhöht. Von diesen Nettozugängen entfielen 1 941 Millionen DM auf die Nettoinvestitionen in das Sachanlagevermögen; auch die Finanzanlagen und das Umlaufvermögen haben sich erhöht.

Wie schon im Jahre 1975 ist auch 1976 der gesamte Vermögenszuwachs mit Fremdkapital finanziert worden. Die eigenen Mittel einschließlich der ihnen gleichstehenden Finanzierungsmittel sind wiederum zurückgegangen und mußten insoweit ebenfalls durch Fremdkapital ersetzt werden. Dem Jahresverlust 1976 von 3 874 Millionen DM stehen nämlich lediglich gegenüber: 1 140 Millionen DM Investitionszuschüsse, 1 139 Millionen DM Zuführungen zu den Einlagen des Bundes zur Abdeckung von Verlustvorträgen, 228 Millionen DM Zuführungen zu den Rücklagen sowie eine Tilgung der Anleihen für Kapitalaufstockung durch den Bund von 17 Millionen DM. Die eigenen Mittel der Deutschen Bundesbahn verminderten sich somit um 1 350 Millionen DM. Da jedoch die dem Eigenkapital gleichstehenden Finanzierungsmittel um 366 Millionen DM anstiegen, entstand ein über die Vermögenszunahme hinausgehender Fremdfinanzierungsbedarf von 984 Millionen DM. Der Nettokapitalbedarf der Deutschen Bundesbahn im Jahre 1976 von rd. 3,3 Milliarden DM wurde zum überwiegenden Teil durch die Aufnahme neuer Kredite gedeckt.

Innerhalb der fremden Mittel konnte die Deutsche Bundesbahn eine Umschichtung zugunsten der langfristigen Kredite vornehmen; die langfristig aufgenommenen Kredite stiegen um 3 645 Millionen DM, während die kurzfristigen Kredite um 558 Millionen DM zurückgingen. Dadurch ist der Anteil des Anlagevermögens, der nur mit kurzfristigen Mitteln gedeckt ist, gegenüber 1975 zurückgegangen. Allerdings sind die Tilgungsverpflichtungen bei den langfristigen Krediten für die Jahre 1981 und 1983 trotz des bereits hohen Vorjahresstandes weiter beträchtlich angestiegen und betragen nunmehr 4 139 Millionen DM bzw. 3 738 Millionen DM für das jeweilige Jahr.

Die Gesamtverschuldung der Deutschen Bundesbahn ist im Jahre 1976 von 26,9 auf 30,2 Milliarden DM gestiegen; der Anteil von eigenen Mitteln und ihnen gleichstehenden Finanzierungsmitteln an der Netto-Bilanzsumme ist weiter von 51,1 v. H. im Jahre 1973 über 44,3 v. H. 1975 auf 40,3 v. H. im Jahre 1976 und auf 37,0 v. H. im Jahre 1977 zurückgegangen.

Erfolgslage 1976

157. Der scharfe Rückgang der Erträge der Deutschen Bundesbahn setzte sich 1976 nicht fort. Die Erträge ohne die erfolgswirksamen Leistungen des Bundes konnten vielmehr um ca. 854 Millionen DM (6,4 v. H.) gesteigert werden, womit allerdings der Rückgang des Jahres 1975 nicht ausgeglichen wurde. Außerdem erhöhte der Bund seine erfolgswirksamen Leistungen um rd. 5,4 v. H. auf 6 588 Millionen DM, so daß die Erträge der Deutschen Bundesbahn insgesamt um 1 191 Millionen DM anwuchsen.

Die Erträge des 1975 vom Nachfragerückgang nicht so sehr betroffenen Personenverkehrs (einschl. des Gepäck- und Expreßgutverkehrs) sind 1976 gegenüber dem Vorjahr um 55 Millionen DM gefallen. Neben den Auswirkungen geringerer Nachfrage machte sich hierin auch die Aufnahme der Tätigkeit der vier Omnibus-Regional-Verkehrsgesellschaften bemerkbar. Die Erträge der ihnen übertragenen früheren Omnibuslinien der Deutschen Bundesbahn (ca. 34 Millionen DM) sind nun nicht mehr in deren Jahresergebnis enthalten. Die Erträge des Güterverkehrs haben hingegen im Jahre 1976 um 681 Millionen DM (rd. 9,3 v. H.) zugenommen. Der Anstieg der sonstigen Betriebserträge um 262 Millionen DM (28,2 v. H.) ist zu einem großen Teil auf die Baukostenzuschüsse aus dem 3. Konjunkturförderungsprogramm für Unterhaltungsmaßnahmen (182 Millionen DM) zurückzuführen.

Auf der Aufwandseite setzte die Deutsche Bundesbahn ihre Bemühungen fort, Einsparungen zu realisieren. Die Aufrechterhaltung der Einstellungssperre führte zu einer Reduzierung des durchschnittlichen Bestandes an Personal- und Nachwuchskräften um 18 733. Dadurch verringerten sich erstmals seit 1968 die Bezüge des aktiven Personals; sie fielen unter den Stand von 1974 zurück. Diese Aufwandsminderung wurde jedoch durch die Zunahme des Versorgungsaufwandes (8,1 v. H.) sowie der Sozialausgaben (2,9 v. H.) überkompensiert, so daß sich der Personalaufwand insgesamt um 238 Millionen DM (rd. 1,4 v. H.) erhöhte.

Infolge des steigenden Verschuldungsgrades der Deutschen Bundesbahn ist auch der Zinsaufwand kräftig um 307 Millionen DM auf 2 256 Millionen DM gestiegen. Gegenüber 1973 hat sich dieser Aufwand damit um mehr als 50 v. H. erhöht. Wegen des zu erwartenden weiteren Ansteigens der Verschuldung ist trotz der zur Zeit für langfristige Finanzierung günstigen Kapitalmarktlage mit einer erheblichen Zunahme in den nächsten Jahren zu rechnen.

Der Gesamtaufwand stieg im Jahre 1976 mit 704 Millionen DM nur geringfügig weniger als im Vorjahr. Da die Erträge einen stärkeren Zuwachs verzeichnen konnten, ist es der Deutschen Bundesbahn gelungen, ihren Verlust gegenüber 1975 um 487 Millionen DM auf 3 874 Millionen DM zu senken.

Personalbestand und -bedarf, Personalwirtschaft

158. Die Deutsche Bundesbahn setzte im Jahre 1976 ihre Maßnahmen zur Einschränkung des Personalbedarfs und des Personalbestandes fort. Im Vergleich zum Ende des Vorjahres verringerte sich der Personalbestand bei den Dienstkräften um 13 657 auf 373 628 und bei den Nachwuchskräften um 5 169 auf 16 979 Personen. Das sind 18 826 Bedienstete weniger.

Bleiben die 2 777 Dienstkräfte des Bundesbahn-Sozialwerks (BSW) und der Bundesbahn-Hausbrandversorgung (BHbv), die die Deutsche Bundesbahn von 1. Januar 1976 an in die Statistik über ihren

Personalbestand einbezogen hat, als außergewöhnlicher Zugang unberücksichtigt, so ergibt sich sogar ein tatsächlicher Personalabbau um 21 603 Mitarbeiter.

Die Zahl der Beamten verringerte sich um 3 670 auf 211 064, die der Arbeiter um 10 438 auf 153 268. Die Zahl der Angestellten erhöhte sich zwar um 451 auf 9 296, dies war jedoch im wesentlichen auf die 1976 miterfaßten Dienstkräfte des BSW und der BHbv zurückzuführen.

Auch 1977 hatten die Bemühungen der Deutschen Bundesbahn um einen Personalabbau beachtlichen Erfolg. Die Zahl der Dienstkräfte verringerte sich weiter um 14 610 auf 359 018, die der Nachwuchskräfte um 2 347 auf 14 632.

Wie in den Vorjahren war der tatsächliche Personalbedarf jedoch noch immer geringer als der Personalbestand. Obwohl die Deutsche Bundesbahn im Mai 1977 für die Vertretung dauerkranker Mitarbeiter, für Mitarbeiter in Laufbahnausbildung, für Zeitverluste bei Personaldispositionen sowie für Dienstaushilfen bei Erkrankungen, Dienstbefreiungen, Sonderarbeiten und kurzfristig erhöhtes Arbeitsaufkommen zusätzliche Dienstposten des Sonderbedarfs geschaffen hat und infolgedessen der nachgewiesene leistungsbezogene Personalbedarf um rd. 4 000 Dienstposten anstieg, waren Ende 1977 noch rd. 15 200 kw-Dienstposten für Beamte, Angestellte und Arbeiter vorhanden. Hinzuzuzählen sind rd. 8 800 Arbeiter des Vorhaltungsbereichs, die Ende Dezember 1977 als für die Aufrechterhaltung des Betriebes nicht unbedingt erforderlich ausgewiesen wurden. Insgesamt also zählt die Deutsche Bundesbahn weiterhin rd. 24 000 Dienstkräfte als entbehrlich. Hinzu kommen weitere Reserven infolge unzulänglicher Organisation oder Personalbemessung.

159. Erhebungen des Prüfungsdienstes zeigten wie schon in den Vorjahren ungenutzte Möglichkeiten auf, entbehrliche Personal- und Sachleistungen abzubauen. So ergaben sich erneut Möglichkeiten zur Verminderung des Aufwandes durch rechtzeitige Anpassung an strukturelle Änderungen, durch Straffung der Arbeitsabläufe und durch Rationalisierung der Organisation. Insgesamt hat der Prüfungsdienst 2 290 besetzte und 102 unbesetzte Dienstposten als einsparbar ermittelt, von denen die Deutsche Bundesbahn noch im Berichtsjahr 898 besetzte und 32 unbesetzte Dienstposten zurückzog. Aufgrund von Empfehlungen des Prüfungsdienstes aus früheren Jahren sparte sie weitere 681 besetzte und 8 unbesetzte Dienstposten ein. Wenngleich die von der Deutschen Bundesbahn anerkannten und realisierten Dienstpostenminderungen den effektiven Personalbestand und das Wirtschaftsergebnis wegen der großen Zahl der ohnehin als überzählig ausgewiesenen Arbeitskräfte kurzfristig nur in geringem Umfang positiv beeinflussen können, sind die Feststellungen dennoch unentbehrlich für die Durchsetzung wirtschaftlichen Denkens in allen Bereichen und geeignet, durch Umsetzen von Kräften und Umwandlung vorhandener in künftig wegfallende Dienstposten den Personaleinsatz für einen längeren Betrachtungszeitraum zu vermindern und wirtschaftlicher zu gestalten. Die im Berichtsjahr anerkannten und realisierten Dienstposteneinsparungen teilen sich im einzelnen wie folgt auf:

Bereich (einschließlich vergleichbarer Angestellten-Dp)	Dienstposten		
	besetzte	unbesetzte	zusammen
höherer Dienst	3	—	3
gehobener Dienst	49	4	53
mittlerer Dienst	730	12	742
einfacher Dienst	229	9	238
Arbeiterdienst	568	15	583
Summe ...	1 579	40	1 619

160. Im einzelnen hat der Prüfungsdienst im Rahmen von stichprobeweisen Schwerpunktprüfungen bei Dienststellen des Personen-, Gepäck-, Expreßgut- und Güterverkehrs gezielte Anregungen zu Personaleinsparungen und einem wirtschaftlicheren Einsatz des Personals gegeben. Sie richteten sich insbesondere auf die Anpassung des Zeitbedarfs an das tatsächliche Verkehrsaufkommen im Lade- und Abfertigungsdienst, auf die Straffung der Organisation durch Zusammenlegung von Dienststellen und die Aufhebung von Abfertigungsbefugnissen. Nachstehende beispielhafte Einzelergebnisse lassen erkennen, in welchen Bereichen und unter welchen Gesichtspunkten weitere Einsparungen möglich erscheinen:

161. Die Übernahme des bahnamtlichen Rollfuhrdienstes für Expreßgut und der Aufgaben des Haus-Haus-Gepäckverkehrs durch einen privaten Unternehmer führten bei einer Dienststelle zu einer Einsparung von rd. 300 000 DM/Jahr. Diese Aufgaben führten bisher Mitglieder einer Gepäckträgergemeinschaft aus, die organisatorisch in die örtliche Gepäckabfertigung eingegliedert war. Die Bundesbahn brachte die Mitglieder der Gemeinschaft auf freigewordenen Arbeitsplätzen unter.

Eine Güterabfertigung hatte für einzelne Tätigkeitsbereiche den Personalbedarf letztmalig 1970 nach dem Verkehrsanfall im Jahre 1969 festgesetzt. Bei einer großen Fahrkartenausgabe war der überhöht ermittelte Vertreterbedarf zu beanstanden. Die zuständigen Bundesbahndirektionen kürzten daraufhin in beiden Fällen den Personalbedarf um insgesamt 22 Dienstposten.

Für den Zoll- und Grenzdienst bei deutsch-schweizerischen Grenzbahnhöfen hatte die Bundesbahn 1971 anhand umfangreicher Zeitaufnahmen in einer Arbeitsstudie Ist-Zeiten ermittelt und anzustrebende Planzeiten vorgegeben, wodurch die vorgefundenen Arbeitsverfahren verbessert und Rationalisierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden sollten. Die Dienststellen haben bisher weder die Planzeiten eingeführt, noch die Ist-Zeiten näher an diese Werte angepaßt. Als Bemessungswerte für den Per-

sonalbedarf werden bei diesen Dienststellen noch 1978 überwiegend die in der Studie aus dem Jahre 1971 genannten Ist-Zeiten zugrunde gelegt. Dadurch blieben Vereinfachungen der letzten Jahre, insbesondere im Abfertigungsverfahren und in der Arbeits- und Ablauforganisation, unberücksichtigt. Bereits im September 1973 hat die Bundesbahn für den Zoll- und Grenzdienst Personalbemessungsverfahren probeweise eingeführt, diese aber bis heute noch nicht allgemein in Kraft gesetzt. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, die Bemessungswerte würden zur Zeit vom Fachausschuß für Personalbemessung überarbeitet und anschließend den Direktionen zur Anwendung bekanntgegeben. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß es in weniger als fünf Jahren möglich sein sollte, probeweise eingeführte Bemessungswerte zu überprüfen und allgemein einzuführen.

162. Der Prüfungsdienst hat in der Berichtszeit auch die Dienstplanunterlagen für den Rangier- und Zugbegleitdienst bei verschiedenen Stellen geprüft und festgestellt, daß die Dienststellen bei der Erfassung und Abrechnung der Arbeitszeiten nicht immer sparsam und wirtschaftlich verfahren sind. Es fielen immer wieder unwirtschaftliche Regelungen und unzureichende Prüfungen der Arbeitsleistungen auf. So wurden Pausen als Arbeitszeit gerechnet, Vorbereitungs- und Abschlußdienstzeiten nicht ausgewiesen, Güterzüge in der Zeitstaffel für den Vorbereitungsdienst doppelt erfaßt, dienstliche Gänge und Wegezeiten zu großzügig festgesetzt, Zeiten für den Besuch des Fortbildungsunterrichtes und für Arztbesuche unrichtig ermittelt oder gewährt und Betriebsleistungszettel für Sonderdienste nicht ordnungsgemäß geführt.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat zwar im Mai 1976 angeordnet, fehlerhafte Regelungen bei der arbeitszeitlichen Bewertung von Erholungspausen abzustellen. Dennoch sind z. B. bei einem großen Bahnhof in den Dienstplänen der einzelnen Rangierabteilungen keine Erholungspausen vorgesehen, obgleich das Personal nahezu aller Rangierabteilungen regelmäßig Erholungspausen von mindestens 30 Minuten in Anspruch nimmt. Infolgedessen sind 8 Dienstposten zuviel eingerichtet. Den Anregungen des Prüfungsdienstes, der nachwies, wann es innerhalb der einzelnen Schichten möglich wäre, Erholungspausen vorzusehen, hielt die zuständige Bundesbahndirektion entgegen, daß starre, vor Arbeitsbeginn feststehende Pausen im Rangierdienst bei diesem Bahnhof wegen des unregelmäßigen Betriebsablaufs nicht eingeführt werden könnten. Diese Auffassung, die offenbar auch von anderen Dienststellen geteilt wird, widerspricht den einschlägigen Bestimmungen der Deutschen Bundesbahn. Danach genügt es, wenn die Erholungspausen spätestens bei ihrem Beginn festgelegt werden. Als Erholungspausen gelten dabei auch solche Arbeitsunterbrechungen von mindestens 15 Minuten Dauer, deren zeitliche Lage wegen dienstlicher Erfordernisse von Fall zu Fall verschoben werden muß. Die genaue Lage darf dabei innerhalb eines mit der Personalvertretung zu vereinbarenden, eng begrenzten Zeitabschnittes variieren. Auch bei mehreren anderen größeren Bahnhöfen sind in Dienstplänen des örtlichen Dienstes Erholungspausen nicht enthalten.

Wegen der auch von der Bundesbahn anerkannten grundsätzlichen Bedeutung der Angelegenheit sollen alle Bundesbahndirektionen nunmehr nochmals auf die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen hingewiesen werden.

163. Die stichprobenweise Prüfung des Zugbegleitdienstes bei drei Bahnhöfen einer Bundesbahndirektion ergab, daß die Berechnungen des Zusatzbedarfs an Personal für Sonderleistungen und Vertretungen nicht der Bedarfslage angepaßt war. Die Arbeitszeit der Dienstkräfte bestand in unvertretbar hohem Maße aus Dienstbereitschaften und Arbeitszeitzuschlägen. Nachdem der Prüfungsdienst dies nachgewiesen hatte, ermittelte die Direktion den Personalbedarf im Zugbegleitdienst insgesamt neu und sparte 234 Dienstposten ein.

Bei einer anderen Direktion wurden bei einer Dienststelle 11 Dienstposten des Zugbegleitdienstes durch Anpassung des Personalbedarfs an das rückläufige Arbeitsaufkommen zurückgezogen.

Bei 7 Dienststellen des Signal- und Fernmeldedienstes einer Bundesbahndirektion wurden 14 besetzte Dienstposten für die Wartung und Pflege von Fernsprechwählanlagen vom Personalbedarf abgesetzt, weil der Zeitbedarf für diese Tätigkeiten doppelt erfaßt worden war. Aus dem gleichen Grunde konnten bei 5 Nachrichtenmeistereien einer anderen Direktion 11 besetzte Dienstposten für Weichenreinigungsarbeiten zurückgezogen werden.

164. Bei 9 maschinentechnischen Dienststellen einer Bundesbahndirektion war der Personalbedarf im Kraftfahrdienst im Jahre 1976 trotz erheblich zurückgegangenen Arbeitsaufkommens noch immer nach den Leistungen für den Fahrplanabschnitt Sommer 1975 bemessen. Inzwischen hat die Direktion 83 Dienstposten zurückgezogen oder ihre Zurückziehung eingeleitet.

Bei einem Ausbesserungswerk konnten aufgrund eines verminderten Arbeitsaufkommens und des rückläufigen Bestandes an Werkstättenarbeitern 15 Dienstposten im Aufsichts- und Verwaltungsdienst zurückgezogen werden.

Eine Direktion hatte in den Bedarfsberechnungen für den Triebfahrzeugdienst bei 8 maschinentechnischen Dienststellen einen Personalbedarf für das Bedienen von Kleinlokomotiven vorgesehen, das vom örtlichen Personal des Rangier- und Baudienstes wahrzunehmen ist und für die dort in den meisten Fällen ausgebildetes Personal zur Verfügung stand. Auf Anregung des Prüfungsdienstes wurden der Personalaufwand für diese Aufgaben überprüft und insgesamt 29 besetzte Lokomotivführerdienstposten eingespart. Vermehrungen im Rangier- und Baudienst traten nicht ein.

Eine Prüfung der Dienstpläne des Triebfahrzeugpersonals bei 13 Dienststellen einer anderen Direktion ergab, daß durch überhöhte Zeitvorgaben für betriebliche und technische Vorbereitungs- und Ab-

schlußarbeiten sowie durch zu hoch angesetzte Wegezeiten ein unnötiger Personalbedarf von 13 besetzten Dienstposten genehmigt worden war. Er wurde eingespart.

165. Der Bundesrechnungshof verkennt die Schwierigkeiten nicht, die sich bei dem Bemühen ergeben (vgl. schon Drucksache 8/1164), den ausgewiesenen Personalüberbestand abzubauen und weitere Mängel in der Personalbewirtschaftung zu beseitigen. Er verkennt auch nicht, daß die bei der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn und den Bundesbahndirektionen gebildeten „Arbeitsgruppen zur Anpassung des Personalbestandes an die Unternehmenskonzeption" und der „Fachausschuß für Personalbemessung" ihre Bemühungen um eine rationelle Personalwirtschaft verstärkt haben.

Wenn aber die wenigen Stichproben, zu denen der Prüfungsdienst in der Lage war, schon weit mehr als 2 000 entbehrliche Arbeitsplätze aufzeigen, bleibt nur die Schlußfolgerung, daß die Einsicht in die Notwendigkeit wirtschaftlicher Haushaltsführung gerade im Personalbereich noch nicht ausreichend durchgesetzt worden ist. Soweit die Bundesbahn demgegenüber darauf verweist, daß die Dienststellen versucht hätten, „die Rationaliserung an den natürlichen Abgang anzupassen", verkennt sie, daß jedes geordnete Personalbemessungsverfahren die Zahl der Dienstposten nach objektiven Kriterien festlegen muß. Daher sind auch solche Dienstposten als entbehrlich auszuweisen, die aus personalrechtlichen Gründen erst zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezogen werden können. Angesichts der ausschlaggebenden Bedeutung, die der Personalaufwand für das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn hat, hält der Bundesrechnungshof es jedoch für unerläßlich, den Direktionen und nachgeordneten Dienststellen immer wieder ihre Verantwortung für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz vor Augen zu führen und sie zu sparsamen und zeitgerechten Bemessungsmaßnahmen anzuhalten.

Personalausgaben

166. Ein Gleisbauhof hat der Lohnabrechnung der Arbeiter Tagesschichten mit gleichbleibendem Arbeitsbeginn und -ende zugrunde gelegt. Diese feste Einteilung entspricht nicht dem tatsächlichen Arbeitsverlauf. Aus betrieblichen und persönlichen Gründen wird häufig davon abgewichen. U. a. werden auf Wunsch des Personals die auf Freitage und Montage entfallenden Arbeitsstunden auf andere Wochentage verlegt. An diesen Tagen wird infolgedessen mit der Arbeit früher begonnen oder später aufgehört. Der Gleisbauhof behandelt alle diese außerplanmäßigen Arbeitszeiten als Überstunden, und zwar ohne Gegenrechnung von Freistellungen innerhalb der vorgegebenen Arbeitszeit. Daher hat die tatsächliche Arbeitszeit vielfach nicht einmal die tarifliche Wochenarbeitszeit von 40 Stunden erreicht.

Für diese fiktive Mehrarbeit wurde der Überzeitzuschlag von 25 v. H. gezahlt. Da er nach den Tarifbestimmungen auch bei der Bemessung des Urlaubs- und Krankenlohns berücksichtigt wird, wurde er auch während des Urlaubs, der Arbeitsbefreiung und der im Gleisbau verhältnismäßig langen und häufigen Abwesenheiten wegen Arbeitsunfähigkeit fortgezahlt. Bei Zuschlägen für etwa 7 Stunden im Wochendurchschnitt in Höhe von 2,40 DM je Stunde ergab sich für die 370 davon betroffenen Arbeiter eine jährliche Überzahlung von rd. 0,3 Millionen DM.

Der Prüfungsdienst der Deutschen Bundesbahn hat bei einem weiteren Gleisbauhof ähnliche Feststellungen getroffen. Der Bundesrechnungshof schließt aus den Lohnrechnungsunterlagen und Auskünften anderer Gleisbauhöfe, daß im Gleisbau allgemein so verfahren wird. Er hält diese Zahlungen für ungerechtfertigt.

Die dem Gleisbauhof vorgesetzte Bundesbahndirektion hat aus den Prüfungshinweisen des Bundesrechnungshofes und des Prüfungsdienstes der Deutschen Bundesbahn über ein Jahr lang keine Folgerungen gezogen und erst zum 1. Februar 1978 eine Regelung getroffen, die fiktive Überstunden für die Zukunft ausschließen soll.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn ist vom Bundesrechnungshof über diese Feststellungen am 10. August 1977 unterrichtet worden, hat es aber unterlassen, die Bundesbahndirektion zur Behebung dieser Mängel anzuhalten und ähnlichen Mängeln in anderen Bezirken nachzugehen. Erst das Ersuchen des Bundesministers für Verkehr im April 1978 hat den Vorstand veranlaßt, den Sachverhalt weiter aufklären und feststellen zu lassen, ob und wo ein vorwerfbares Fehlverhalten vorliegt. Die Ermittlungen des Vorstands dauern noch an.

167. Die geschilderte Arbeitseinteilung bei dem Gleisbauhof hat zu überlangen Tagesarbeitszeiten geführt. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß die gesetzliche Höchstgrenze von 10 Arbeitsstunden überschritten worden ist, mitunter an vier und mehr aufeinanderfolgenden Tagen um bis zu sechs Stunden täglich.

Die Deutsche Bundesbahn hat die Beanstandungen anerkannt. Die Hauptverwaltung hat im übrigen die Dienststellen zu einer wesentlichen Einschränkung der Überzeitarbeit angehalten. Sie will den Erfolg dieser Weisung Mitte 1978 überprüfen und erforderlichenfalls gezielte Maßnahmen einleiten.

Der Bundesrechnungshof beobachtet die Angelegenheit weiter.

168. Überstunden werden häufig dadurch ausgeglichen, daß die Arbeiter mehrtägige Arbeitsbefreiung in Verbindung mit Erholungsurlaub und Familienheimfahrten erhalten. Für die Zeit der mehrtägigen Arbeitsbefreiung werden die Aufwandsentschädigungen fortgezahlt, mit denen der Aufenthalt in Wohnwagen und Bauzügen abgegolten werden soll. Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet. Es widerspricht den Grundsätzen des Reisekostenrechts, Entschädigungen für einen „Aufwand" zu zahlen, der den Arbeitern während eines mehrtägigen Aufenthalts zu Hause oder an ihrem Urlaubsort gar nicht entstanden ist. Der Bundesminister beruft sich auf tarifvertragliche Regelungen. Seine Auslegung der tarifvertraglichen Bestimmungen hält der Bundesrechnungshof jedoch nicht für zwingend. Da

sie zu nicht vertretbaren Ergebnissen führt, sollte der Bundesminister sich baldmöglichst um eine Klarstellung bemühen.

169. Die tägliche Arbeitszeit ist nach den geltenden Vorschriften minutenweise zu erfassen und monatlich einmal zu runden. In den Tagewerksbüchern des geprüften Gleisbauhofs sind jedoch fast nur volle Stunden angegeben. Diese Angaben entsprechen nicht dem typischen Betriebsablauf bei Gleisbauhöfen. Durch diese Art der Aufschreibung dürften schätzungsweise 50 000 Lohnstunden jährlich allein bei diesem Gleisbauhof zuviel abgerechnet worden sein. Das entspricht einer Lohnsumme von über 0,6 Millionen DM. Die unzulässige Aufrundung wird nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes auch bei anderen Gleisbauhöfen angewendet und verursacht insgesamt Überzahlungen in Millionenhöhe.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat aufgrund dieser Feststellungen Untersuchungen eingeleitet, wie die Arbeitszeit bei den Gleisbauhöfen und Gleislagern besser zu regeln, zu erfassen und nachzuweisen ist.

170. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes über die Bezahlung der Arbeiter im Gleisbau allen Bundesbahndirektionen zugeleitet. Welche Folgerungen die Direktionen daraus gezogen haben, wird der Bundesrechnungshof zu gegebener Zeit feststellen.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn wird dafür zu sorgen haben, daß

— die aufgezeigten Fehler sogleich, umfassend und nicht nur vorübergehend abgestellt werden,

— die Dienstaufsicht über die Gleisbauhöfe wirksam verstärkt wird

— und die Aufschreibung der Lohntatbestände in der Weise verbessert wird, daß Unregelmäßigkeiten früher erkannt und ausgeräumt werden.

Im übrigen sollte der Vorstand die Dienststellen anhalten, den Hinweisen der Prüfungsorgane mit der gebotenen Sorgfalt nachzugehen.

171. Treten im Signalunterhaltungsdienst außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit Störungen auf, so werden sie in Sonderdienstschichten beseitigt.

Für jede dieser Sonderdienstschichten gewährt die Deutsche Bundesbahn den herangezogenen Beamten einen Arbeitszeitzuschlag. Bis zum 1. Juni 1976 betrug er vier Stunden. Nach Erörterung mit dem Bundesrechnungshof wurde er von diesem Zeitpunkt an vorerst auf eine Stunde herabgesetzt. Vom 1. Juni 1976 an hätte sich daher die bezahlte Mehrarbeit in der Signalunterhaltung deutlich verringern müssen. Das war jedoch nicht der Fall. Der Bundesrechnungshof ist der Ursache dafür im einzelnen bei einer Signalmeisterei nachgegangen. Er hat festgestellt, daß die Signalmeisterei seit der Herabsetzung des Arbeitszeitzuschlages auf eine Stunde auch die Wegezeiten der Beamten zwischen Wohnung und Arbeitsstelle voll bezahlt.

Diese Zahlungen kumulieren mit den Arbeitszeitzuschlägen. Oft werden mehr Stunden abgegolten, als auf die eigentliche Arbeitszeit, die Wegezeiten und die dazwischen liegenden Zeiten der Rufbereitschaft entfallen, die der Beamte in seiner Wohnung verbringt.

Andere Signalmeistereien verfahren, wie dem Bundesrechnungshof bekannt ist, ebenso. Der Bundesrechnungshof hat diese Anrechnung der Wegezeiten beanstandet. Der zeitliche Mehraufwand bei Sonderdienstschichten wird nach den allgemein geltenden Grundsätzen des Dienstrechts bereits durch den Arbeitszeitzuschlag abgegolten.

Die Deutsche Bundesbahn duldet das beanstandete Verfahren seit nunmehr über einem Jahr. Sie begründet das damit, daß sie erst kürzlich mit der Personalvertretung eine Dienstvereinbarung getroffen habe, die die Inanspruchnahme der Beamten für kurze Sonderdienstschichten begrenze; eine Weisung zur Nichtanrechnung der Wegezeiten und die damit verbundene abermalige Erörterung mit der Personalvertretung werde aber mit Sicherheit weitere Forderungen nach Einschränkung der Dienstleistungpflicht auslösen. Im übrigen beabsichtige der Bundesminister des Innern, die Abgeltung der Sonderdienstschichten allgemein — und damit auch für die Deutsche Bundesbahn — verbindlich zu regeln. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hält es für untunlich, die beanstandete Handlungsweise zu unterbinden. Der Bundesminister hat sich der Auffassung der Deutschen Bundesbahn angeschlossen.

Der Bundesminister sollte auf den Bundesminister des Innern einwirken, daß er die in Aussicht stehende Neuregelung sobald wie möglich erläßt.

Versorgungsbezüge

172. Obwohl die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn die nachgeordneten Dienststellen in den letzten Jahren durch mehrere Verfügungen dazu angehalten hat, die Bearbeitung der Versorgungsangelegenheiten zu verbessern, läßt diese immer noch zu wünschen übrig. Von 12 781 Festsetzungen von Versorgungsbezügen, die der Prüfungsdienst im Jahre 1976 geprüft hat, waren 1 245, d. s. 9,7 v. H., als fehlerhaft zu beanstanden. Am häufigsten waren Fehler bei der Anrechnung von Renten auf die Versorgungsbezüge.

Verstöße diesen Umfangs können nicht länger hingenommen werden. Gerade weil das Versorgungsrecht sehr komplex und seine Anwendung zum Teil schwierig ist, ist es dringend geboten, daß die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn ihre Verfügungen nachdrücklicher durchsetzt und die Bearbeiter durch Aufsichtskräfte eingehender als bisher unterweisen läßt; das Schwergewicht sollte dabei auf die am häufigsten vorkommenden Fehlerarten gelegt werden.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes

bestätigt. Sie ist der Anregung gefolgt und wird die mit Versorgungsangelegenheiten befaßten leitenden Mitarbeiter in einer Dienstbesprechung im Oktober 1978 auf die festgestellten Mängel hinweisen und anhalten, ihren Überwachungsaufgaben besser nachzukommen.

173. Die zuständige Bundesbahndirektion hat auf Veranlassung des Prüfungsdienstes ermittelt, daß 56 Versorgungsempfänger es versäumt hatten, ihnen nachträglich gewährte Renten anzuzeigen, die auf die Versorgungsbezüge anzurechnen waren. Die nachträgliche Anrechnung ergab eine einmalige Rückforderung von rd. 141 000 DM und eine laufende jährliche Verminderung der Versorgungsausgaben um rd. 36 000 DM.

Sämtliche Bundesbahndirektionen sollten veranlaßt werden zu prüfen, ob in ihren Bereichen ähnliche Versäumnisse vorliegen, und sicherzustellen, daß dieser Angelegenheit künftig mehr Aufmerksamkeit gewidmet wird.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat auch diese Anregung aufgenommen und die Bundesbahndirektionen am 10. Januar 1978 angewiesen, alle Versorgungsfälle zu überprüfen, in denen eine Rentenanrechnung nicht auszuschließen ist.

Repräsentations- und Reisekosten

174. Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen für die Haushaltsjahre 1973 (Drucksache 7/4306, Nr. 218) und 1974 (Drucksache 7/5849, Nr. 286 f.) berichtet, daß die Aufwendungen der Deutschen Bundesbahn für Repräsentation und Dienstreisen das vertretbare Maß erheblich überschritten. Vorstand und Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn haben inzwischen sichergestellt, daß wirtschaftlich vertretbare Maßstäbe insoweit eingehalten werden.

In Randbereichen der Verwaltung, z. B. dem BSW, für dessen Verwaltung die Dienstvorschriften der Bundesbahn grundsätzlich gelten und dessen Aufwand die Bundesbahn auch teilweise trägt, wurden die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit bei derartigen Ausgaben jedoch noch nicht hinreichend beachtet.

175. So wurden beispielsweise anläßlich eines Kongresses einer Teilorganisation des BSW in Augsburg für die rd. 100 deutschen und ausländischen Teilnehmer vom BSW „Gastgeschenke" für rd. 6 000 DM gekauft. Die Bundesbahndirektion München stellte den ohnedies Freifahrtberechtigten für eine ganztägige Ausflugsfahrt einen eigens von München herangeführten Tanzwagen unentgeltlich zur Verfügung und leistete zu der Abschlußveranstaltung noch einen Zuschuß von 5 000 DM.

Auch in den regionalen Bezirken des BSW wurde der Grundsatz, daß Sitzungen an zentralen Orten durchzuführen sind, wiederholt mißachtet. So tagten der Bezirksausschuß und der Bezirksvorstand Köln mit 26 Teilnehmern in Boppard/Rhein. Der Bezirk Nürnberg legte seine Vertreterversammlung mit 165 Teilnehmern — davon knapp ein Drittel aus dem Raum Nürnberg-Fürth — ohne erkennbaren Grund nach Passau. An Sitzungen des Bezirksausschusses Hannover nahmen 15 Personen auf Borkum und 16 im Oberharz teil.

176. Schließlich könnten auch die Reisekosten für die Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen für Personalratsmitglieder (nach § 46 Abs. 6 BPersVG) niedriger gehalten werden.

So fanden beispielsweise fünf solcher 5-tägigen Schulungen für Personalratsmitglieder allein aus dem Bereich der Bundesbahndirektion Frankfurt in Orten im Allgäu oder in Oberbayern statt. Durch die Wahl dieser Tagungsorte war nicht gewährleistet, daß die Sitzungen in kürzester Zeit und mit möglichst geringen Reisekosten durchgeführt wurden.

Die Bundesbahn hat dazu mitgeteilt, die durch die Wahl weit entfernt gelegener Tagungsstätten entstandenen Mehrkosten seien durch die Inanspruchnahme von Schulungseinrichtungen der Veranstalter und die damit verbundene Kostenersparnis bei weitem aufgefangen worden. Das trifft nicht zu. Die Schulungen hätten z. B. ohne weiteres am Sitz der Bezirksleitungen der Veranstalter durchgeführt werden können.

Die Deutsche Bundesbahn sollte nunmehr auch

— im Bereich ihrer Sozialeinrichtungen auf die Einhaltung der für alle anderen Dienststellen geltenden Sitzungsrichtlinien achten,

— die Träger der Schulungen für Personalratsmitglieder veranlassen, die von der Bundesbahn zu tragenden Kosten möglichst niedrig zu halten.

Wohnungen leitender Beamter

177. Die Deutsche Bundesbahn oder deren Wohnungsunternehmen haben leitenden Beamten verschiedentlich Einfamilienhäuser oder komfortable Wohnungen zu einem Mietzins zur Verfügung gestellt, der im Hinblick auf Lage und Ausstattung der Gebäude zu niedrig festgesetzt war. Nachdem der Prüfungsdienst für die Deutsche Bundesbahn den Bundesminister im Mai 1975 darauf hingewiesen hatte, bat dieser im September 1975 den Vorstand der Deutschen Bundesbahn, die Wohnungsmieten dem tatsächlichen Wert der Objekte anzupassen.

Ebenfalls im September 1975 kündigte der Vorstand der Deutschen Bundesbahn an, daß er Weisungen zur Neufestsetzung einer angemessenen Miete für die Wohnungen der leitenden Beamten erlassen werde.

Gleichwohl ergaben Feststellungen, die Anfang 1978 getroffen wurden, daß der bisherige Zustand im wesentlichen unverändert fortdauerte.

Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn hat inzwischen allgemeine Grundsätze der Mietberechnung für die Komfortwohnungen aufgestellt. Seit Juni 1978 bemüht sie sich, die einzelnen Mieterhöhungen bei den betroffenen leitenden Beamten durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof erwartet,

daß die Bundesbahn den Hinweisen des Bundesministers aus dem Jahre 1975 möglichst schnell vollständig entsprechen wird.

Finanzierung durch Leasing

178. Als der Vorstand der Deutschen Bundesbahn Ende 1974 vor dem Verwaltungsrat und der Presse erklärte, er wolle künftig den offiziellen Kapitalmarkt nach Möglichkeit durch Inanspruchnahme privaten Anlagekapitals entlasten und sich dem Leasing und ähnlichen Finanzierungsinstrumenten zuwenden, widersprach der Bundesminister der Finanzen. Er habe die Anwendung solcher Finanzierungsmethoden durch den Bund und seine Sondervermögen stets abgelehnt, zumal bei der Beurteilung des Leasing wegen der damit verbundenen Ausnutzung besonderer Steuervergünstigungen, auch die Stellung des Bundes als Steuergläubiger in Betracht gezogen werden müsse. Überdies habe er sozialpolitische Bedenken, weil der Vorteil aus der Verlagerung von Abschreibungen, um den es sich für die Kapitalgeber letztlich immer handele, vornehmlich hochverdienenden Steuerpflichtigen zugute komme. Schließlich irre der Vorstand, wenn er meine, den offiziellen Kapitalmarkt durch Inanspruchnahme privaten Kapitals zu entlasten, da man nur von e i n e m Kapitalmarkt sprechen könne.

Der Bundesminister für Verkehr hatte die Deutsche Bundesbahn zu diesem Zeitpunkt bereits ersucht, ihn über Einzelheiten zu unterrichten. Im Mai 1975 berichtete die Bundesbahn, „trotz gewisser Kostennachteile" fasse sie wegen der Vorteile für die Liquidität und Kapitalstruktur des Unternehmens die längerfristige Miete von Produktionsgütern ins Auge. Sie denke daran, Mittel von Anlegern in Form von Beteiligungen an Fonds zur Finanzierung ihrer Investitionsgüter heranzuziehen, und habe bereits mit einer Firmengruppe verhandelt, die über Erfahrungen bei der Fahrzeugbeschaffung und -vermietung sowie bei der Refinanzierung über Beteiligungsgesellschaften verfüge. Mit einer von dieser Gruppe noch zu gründenden Tochtergesellschaft wolle sie in einem Modell die Miete von Güterwagen im Lieferwert von 100 Millionen DM erproben. Die Vertragsentwürfe sähen vor, daß die Gesellschaft die Fahrzeuge nach den Vorstellungen der Deutschen Bundesbahn beschaffe. Die Mietzeit solle mit der Abnahme der Waggons durch die Deutsche Bundesbahn beginnen und 15 Jahre dauern. Der Bundesbahn obliege die Unterhaltung der Fahrzeuge, für die sie auch das Risiko trage. Die an die Gesellschaft zu entrichtenden Mietraten berechneten sich im wesentlichen aus den Lieferpreisen, sie seien aber auch abhängig von dem Umfang des Wagenparks und von dem Zinssatz der für die Refinanzierung über Sachbeteiligungsgesellschaften aufzunehmenden Kredite.

Die Nutzung von Sonderabschreibungen sei ausgeschlossen, als Zielgruppe der Beteiligungsgesellschaften kämen daher nicht hochverdienende Anleger, sondern der Mittelstand in Betracht. Steuerverkürzungen seien also nicht zu befürchten. Nach dem Mietende stünden der Deutschen Bundesbahn ein Vorkaufs- und Vormietrecht auf der Grundlage des Verkehrswertes der Fahrzeuge zu.

Bei einem Vertragsvolumen von 100 Millionen DM errechnete die Deutsche Bundesbahn — je nach dem Einzelverlauf des Projektes — zwar jährliche Mehrkosten gegenüber der herkömmlichen Finanzierung von 2,009 bis 2,767 Millionen DM. Dennoch wollte sie daran festhalten, weil ihr Kapitalbedarf dadurch verringert werde.

Im Juli 1975 teilte der Bundesminister der Bundesbahn mit, daß er in dem Projekt „keine erforderliche und vorteilhafte Möglichkeit zur Sicherung des Investitionsprogrammes der Deutschen Bundesbahn" und deshalb keinen Anlaß sehe, Mehrkosten in Kauf zu nehmen. Es sei noch immer gelungen, die Finanzierung der Investitionen durch von der Bundesbahn beschaffte oder vom Bund bereitgestellte Mittel sicherzustellen.

Dennoch vereinbarte die Deutsche Bundesbahn im August 1975 mit dem in der Zwischenzeit gegründeten Privatunternehmen ein „Mini-Pilot-Projekt" über Beschaffung und Miete von 10 Güterwagen im Wert von 850 000 DM. Als der Bundesminister davon erfuhr, ließ er das Projekt vom Hauptprüfungsamt für die Deutsche Bundesbahn überprüfen. Das Hauptprüfungsamt, das in seiner Untersuchung bewußt volkswirtschafliche und steuerpolitische Gesichtspunkte außer Betracht ließ, kam zu dem Ergebnis, daß Leasing für die Deutsche Bundesbahn nicht zu empfehlen sei.

Zur Verwirklichung des weiteren, umfangreicheren Leasingvorhabens hatte die Deutsche Bundesbahn im Nachtrag zum Wirtschaftsplan 1975 2 Millionen DM für eine „einmalige Abschlußgebühr aus Leasing-Vertrag" veranschlagt. Der Bundesminister für Verkehr entschied im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen, daß dieser Betrag nicht in Anspruch genommen werden dürfe.

Obwohl damit erneut klargestellt worden war, daß die zuständigen Bundesministerien die Leasingfinanzierung ablehnten, schloß die Deutsche Bundesbahn im Juli 1976 nach dem gleichen Vertragsmuster — wenngleich auch zu günstigeren Konditionen — das Projekt über 100 Millionen DM ab, das durch die Beschaffung von 1 104 Güterwagen fast vollständig ausgeschöpft worden ist. Die günstigeren Bedingungen lagen in einer geringen Senkung des Mietpreises, der Streichung des Verwaltungskostenbeitrags und im Wegfall der bemängelten Abschlußprovision von 2 Millionen DM.

Unter Bezugnahme auf Zeitungsberichte, aus denen er den Abschluß des Projektes erfahren hatte, drückte der Bundesminister der Finanzen gegenüber dem Bundesminister für Verkehr sein Befremden über das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn aus, das im Widerspruch zur gemeinsamen Haltung der Ministerien stehe. Der Bundesminister für Verkehr zeigte sich in einem Schreiben an die Deutsche Bundesbahn im November 1976 ebenfalls überrascht von der öffentlichen Vorstellung des 100 Millionen DM-Projektes, verwies auf dessen Unwirtschaftlichkeit und stellte fest, daß sich die Deutsche Bundesbahn über seine mehrfach geäußerte wohlbegrün-

dete Auffassung hinweggesetzt habe. Im Januar 1977 mißbilligte der Bundesminister der Finanzen erneut das Vorgehen der Deutschen Bundesbahn und erklärte, er „halte es nicht für vertretbar, daß sich ein Sondervermögen des Bundes, das in erheblichem Umfang mit Steuermitteln subventioniert werden muß, ... über die wiederholt dargelegte einhellige Haltung der zuständigen Bundesressorts und der Prüfungsbehörden hinwegsetzt und ohne erkennbare Gründe zu einer Minderung des Steueraufkommens beiträgt".

179. Wegen der grundsätzlichen Bedeutung für die Finanzierung der Deutschen Bundesbahn hat der Bundesrechnungshof die Kosten des zweiten Leasingprojekts denen herkömmlicher Finanzierung in Vergleichsrechnungen gegenübergestellt. Dabei hat er verschiedene Annahmen über die Entwicklung des Kapitalmarktzinses, die Refinanzierungsmöglichkeiten der Sachbeteiligungsgesellschaft und über den Veräußerungserlös des Wagenparks am Ende der Mietzeit zugrunde gelegt. Die Berechnungen haben in allen Fällen Mehrkosten zwischen 193 000 DM und 905 000 DM pro Jahr ergeben.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof den Einfluß der Leasingfinanzierung auf die Steuereinnahmen (Einkommensteuer ohne Kirchensteuer) geprüft. Er hat dabei die Konstruktion der zur Refinanzierung eingesetzten Sachbeteiligungsgesellschaft berücksichtigt und in Modellrechnungen ermittelt, daß die vom Fiskus zu tragenden Belastungen durch die Kapitalanlage in der Sachbeteiligungsgesellschaft gegenüber normalen Anleihezeichnungen jährlich 500 000 DM bis 1 466 000 DM betragen, je nachdem, welche Annahme bei der Rechnung bezüglich Kalkulationszins, Verwertung der Güterwagen nach Ablauf des Leasingvertrages sowie durchschnittlichem Grenzsteuersatz der Anteilszeichner unterstellt wird. Die Entscheidung des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn für die Durchführung der Leasingprojekte stellt sich also für den Fiskus infolge steuerlicher Wirkungen noch ungünstiger dar als für die Bundesbahn selbst.

Dieser Feststellung hat die Deutsche Bundesbahn eigene Modellrechnungen gegenübergestellt, die trotz ihrer günstigeren, wenig realistischen Annahmen immerhin noch zu dem Ergebnis kommen, daß das Leasingverfahren 59 000 DM bis 176 000 DM pro Jahr teurer ist als die herkömmliche Finanzierung. Zu den steuerlichen Auswirkungen meint die Bundesbahn, bei dem zur Refinanzierung des Leasingprojekts aufgelegten Fonds handele es sich nicht um eine Abschreibungsgesellschaft. Die Fondszeichner erzielten lediglich Vorteile aus dem sogenannten Stundungseffekt; dieser ergebe sich aus Verlustzuweisungen im Anlaufjahr, die erst im Laufe einer Reihe von Jahren durch Gewinne wieder ausgeglichen würden. Dabei handele es sich um einen normalen Vorgang, da üblicherweise bei Aufnahme einer neuen Tätigkeit Anlaufverluste anfielen. Einen weiteren Vorteil des Leasing erblicke die Deutsche Bundesbahn darin, daß nach Ablauf der Mietzeit aus konjunkturellen, strukturellen oder aus Gründen des technischen Fortschritts auf die weitere Nutzung der angemieteten Fahrzeuge verzichtet werden könne. Die vertraglichen Regelungen seien so gestaltet, daß für die Deutsche Bundesbahn hieraus Nachteile kaum entstehen könnten. Im übrigen verbessere das Leasing Liquidität und Bilanzstruktur der Bundesbahn. Darüber hinaus werde Kapital für Investitionen mit hoher Rentabilität freigesetzt, wobei man von dem Erfordernis ausgehe, den Verschuldungsgrad der Bundesbahn zu begrenzen. Schließlich sei der Vorstand verpflichtet, die Deutsche Bundesbahn wie ein Wirtschaftsunternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen und die Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen, die der Privatwirtschaft in legaler Weise offenstehen.

180. Der Bundesrechnungshof hält an seiner Beurteilung der Leasingprojekte sowohl hinsichtlich der negativen Auswirkungen auf die Finanzsituation der Deutschen Bundesbahn selbst als auch hinsichtlich der steuerlich nachteiligen Auswirkungen fest. Ein Liquiditätsengpaß lag für die Bundesbahn bei Vertragsabschluß über das 100-Millionen-DM-Projekt nicht vor; vielmehr bestand nach ergänzenden Feststellungen des Prüfungsdienstes gerade in der zweiten Jahreshälfte 1976 Überliquidität, da sich die Guthaben der Bundesbahn bei ihrer Hausbank im Monatsmittel Dezember 1976 noch auf 1,8 Milliarden DM beliefen, nachdem sie zuvor ein Mittel von 2,2 Milliarden DM erreicht hatten. Ein Liquiditätsengpaß hätte im übrigen für ein Sondervermögen des Bundes nicht die gleichen existenzbedrohenden Folgen wie für ein Wirtschaftsunternehmen. Zudem führt Leasing wegen der damit in der Regel verbundenen Mehrkosten sogar zu einer nachhaltigeren Liquiditätsbelastung als die herkömmliche Finanzierung.

Die Verbesserung der Bilanzstruktur ist für die Bundesbahn — angesichts ihrer Ertragslage — nur von untergeordneter Bedeutung, da ihre Kreditwürdigkeit ohnehin im wesentlichen auf ihrer Stellung als Sondervermögen des Bundes beruht. Diese ermöglicht ihr auch die notwendigen Investitionen, ohne daß durch Leasing Kapital freigesetzt werden muß. Im übrigen wird der Verschuldungsgrad durch Leasing nur scheinbar verringert, da an die Stelle der Kreditverbindlichkeiten solche aus Mietverträgen treten.

Das Argument der Bundesbahn, sie sei gehalten, das Unternehmen nach kaufmännischen Grundsätzen und mit den Gestaltungsmöglichkeiten der Privatwirtchaft zu führen, findet in den Leasingprojekten schon deshalb keine Stütze, weil sie selbst einräumt, daß die Leasingfinanzierung teurer ist als die herkömmliche Finanzierung. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß auch Wirtschaftsunternehmen weitgehenden Einschränkungen durch ihre Eigentümer unterliegen. Der Bund als Eigentümer des Sondervermögens Deutsche Bundesbahn kann erwarten, daß der Vorstand des Unternehmens die finanz- und sozialpolitischen Interessen des Bundes angemessen berücksichtigt, wie es das Bundebahngesetz auch vorsieht (§ 14 Abs. 1 BbG).

181. Noch während der Erörterung des zweiten Leasingprojekts mit den zuständigen Ressorts und dem Bundesrechnungshof und ungeachtet ihrer Ein-

wände hat die Deutsche Bundesbahn bereits im November 1977 einen Vertrag über ein drittes Projekt im Umfang von 80 Millionen DM geschlossen. Der Vorstand ist dabei weder der Aufforderung des Bundesrechnungshofes, ihn über in Aussicht genommene weitere Leasingprojekte zu unterrichten, noch der des Bundesministers nachgekommen, die aus künftigen Leasingprojekten entstehenden Verbindlichkeiten vor dem Abschluß von rechtlichen Verpflichtungen mit ihm abzustimmen. Die Deutsche Bundesbahn hat den Bundesminister erst nach Abschluß des Vertrages davon in Kenntnis gesetzt. Im Januar 1978 hat der Bundesminister den Vorstand deswegen um Erläuterungen gebeten; trotz Mahnung stehen diese im Juli 1978 noch aus.

Der Bundesrechnungshof bedauert, daß die Bundesminister ihre Auffassung nicht durchgesetzt haben. Er erwartet, daß der Bundesminister, nachdem er und der Bundesminister der Finanzen die ablehnende Haltung zu den Leasingprojekten mehrfach unmißverständlich dargelegt haben, Maßnahmen ergreifen wird, die die Beachtung von Einwänden und Auflagen seitens des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn sicherstellen. Dabei wird er auch die Haftung der Verantwortlichen zu prüfen haben.

Investitionen

182. Die Investitionen der Deutschen Bundesbahn für in Benutzung genommene und in Bau befindliche eigene Sachanlagen haben sich im Jahre 1976 mit rd. 3 934 Millionen DM betragsmäßig kaum von denen des Vorjahres unterschieden (+3 Millionen DM). Wenn man die im gleichen Zeitraum eingetretenen Preissteigerungen berücksichtigt, ist sogar ein Rückgang zu verzeichnen. Dennoch überschreiten die Neubeschaffungen den Bedarf in verschiedenen Bereichen erheblich.

183. Der Bedarf an Lokomotiven geht seit Jahren wegen des Verkehrsrückgangs und der Netzkonzentration, der Umstellung von weiteren Strecken auf elektrische Zugförderung und wegen des von der Deutschen Bundesbahn für die Zukunft angestrebten Einsatzes einer universell verwendbaren E-Lok zurück. Außerdem werden für die künftigen betrieblichen Aufgaben Lokomotiven mit höherer Leistung benötigt, als sie die bisher vorhandenen Fahrzeuge zu erbringen vermögen. Die Folge ist ein zunehmender Überbestand, da der normale Abgang von Lokomotiven durch Erreichen der wirtschaftlichen Nutzungszeit nicht ausreicht, um den Bestand in angemessener Frist dem Bedarf anzupassen.

Hinzu kommt, daß die Deutsche Bundesbahn ein Interesse an der Erhaltung des Wissens und einer Mindestfertigungskapazität der Lokomotiv- und Waggonbauindustrie in der Bundesrepublik hat, deren Beschäftigungsgrad seit Jahren zurückgegangen ist, und daß sie deshalb auch Aufträge erteilt hat, die sich mit dem Bedarf allein nicht begründen lassen.

Bereits für den Sommerfahrplan 1976 hat die Deutsche Bundesbahn einen Überbestand von 230 elektrischen und 172 Diesellokomotiven errechnet. Der Überhang an elektrischen Lokomotiven von denen 76 erst im Jahre 1976 beschafft worden sind, dürfte — wenn die Beschaffungsmaßnahmen sich künftig etwa in gleicher Größenordnung halten — in der nächsten Zeit etwa konstant bleiben; denn der Mehrbedarf an elektrischen Lokomotiven durch die Elektrifizierung weiterer Strecken dürfte die Neubeschaffungen ausgleichen. Neben den E-Loks sind 1976 47 Brennkraftlokomotiven beschafft worden, von denen 31 für den höheren Leistungsbereich im Streckendienst bestimmt sind (Vorjahr 98 Streckenloks). Diese Beschaffungen waren wegen der international vereinbarten Einführung der ausschließlich elektrischen Zugheizung im internationalen Verkehr erforderlich. Hieraus ergibt sich ein starker Zuwachs des Überbestandes an Brennkraftlokomotiven im unteren Leistungsbereich, die nicht für elektrische Zugheizung geeignet sind. Der jetzige und voraussichtlich auch zukünftige unausgewogene Lokomotivbestand ist außerdem weitgehend darauf zurückzuführen, daß das Verkehrsaufkommen der Strecken, für die Lokomotiven des unteren Leistungsbereichs verwendbar sind, entgegen den Erwartungen der Deutschen Bundesbahn stark rückläufig ist, das elektrifizierte Streckennetz im Rahmen des Programms für Zukunftsinvestitionen beschleunigt ausgebaut wird und die Entwicklung neuartiger leistungsstärkerer Lokomotiven, die universell einsetzbar sind, gelungen ist.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, denen die Deutsche Bundesbahn bei ihren Beschaffungsmaßnahmen gegenübersteht. Er meint aber, daß es möglich ist, langfristig den Bestand an Lokomotiven besser dem tatsächlichen Bedarf anzupassen.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, die Bundesbahn werde vorerst keine weiteren Brennkraftlokomotiven mehr in Auftrag geben; die letzten bestellten würden im Jahre 1979 ausgeliefert. Im übrigen sei es schwierig, den Bestand an Lokomotiven dem Bedarf anzupassen, weil im Hinblick auf die von der Bundesregierung im Leistungsauftrag geforderte allgemeine größere Stetigkeit in der Auftragsvergabe an die Industrie jährlich 18 elektrische Lokomotiven bestellt werden müßten. Die Deutsche Bundesbahn sei aber bemüht, den Überbestand durch Ausmusterungen abzubauen.

184. Dem Beschaffungsprogramm für Güterwagen lag die Annahme der Deutschen Bundesbahn zugrunde, daß das Aufkommen im frachtpflichtigen Wagenladungsverkehr in weit höherem Maße ansteigen werde, als dies aus heutiger Sicht möglich erscheint. So erwartete sie 1973 einen Verkehrsanstieg von damals 336,5 Millionen t auf 470 Millionen t im Jahre 1985. Dieser Erwartungswert wurde in den folgenden Jahren mehrfach reduziert (426 Millionen t; 406 Millionen t) und im Jahre 1976 mit 379,6 Millionen t angenommen. 1977 hat sich jedoch nur ein Verkehrsaufkommen von 276 Millionen t ergeben. Für 1982 wird nach der inzwischen erneut aktualisierten mehrjährigen Wirtschaftsplanung ein Aufkommen von 320 Millionen t erwartet. Das sind weniger, als mit dem Ende 1977 bereits vorhandenen Güterwagenbestand bewältigt werden können (350 Millionen t).

Entsprechend groß sind die Überbestände an Güterwagen. Von den rd. 287 000 Güterwagen im Eigentum der Deutschen Bundesbahn wurden im Jahr 1976 im arbeitstäglichen Durchschnitt rd. 47 000 Güterwagen nicht eingesetzt, während es zwei Jahre vorher nur rd. 14 000 Wagen waren. Unter Berücksichtigung des Schadwagenbestandes und einer Dispositionsreserve sind demnach über 30 000 Güterwagen überzählig. Sie verteilen sich allerdings sehr unterschiedlich auf die einzelnen Wagengattungen, und zwar lag im Jahre 1976 der Anteil der im Jahresdurchschnitt abgestellten Fahrzeuge bei den verschiedenen Gattungen zwischen 8,5 und 40,7 v. H.

Im Jahre 1976 wurden 2 395 Güterwagen neu beschafft und 2 477 Güterwagen ausgesondert. Da außerdem über 900 Güterwagen der Bundesbahn im Leasing-Verfahren (vgl. Nr. 178 ff.) zugeführt worden sind, nahm der Bestand ungeachtet des geringeren Bedarfs noch zu. Darüber hinaus wurden 3 334 Güterwagen neu bestellt, die zu den besser ausgenutzten Bauarten zählen.

Die Deutsche Bundesbahn wird auch ihren Güterwagenbestand verstärkt bauartenbezogen an den künftigen Bedarf anpassen müssen.

Der Bundesminister hat den Sachverhalt im wesentlichen bestätigt und ergänzend mitgeteilt, daß die Bundesbahn bis 1985 rd. 64 000 Güterwagen in etwa gleichen Jahresraten ausmustern wolle. Dem sollen Neubeschaffungen von jährlich rd. 4 000 Güterwagen gegenüberstehen.

185. Die Deutsche Bundesbahn hat im Jahre 1976 eine neue Omnibus-Waschanlage in Betrieb genommen und plant den Bau von 2 weiteren Anlagen. Wegen der beabsichtigten grundsätzlichen Neuregelung des Bahnbusverkehrs ist bei Investitionen auf diesem Gebiet besondere Vorsicht geboten, da nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Regionalverkehrsgesellschaften diese Anlagen nicht mehr nutzen werden. Nach einem Hinweis des Prüfungsdienstes hat die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn im Februar 1978 eine entsprechende Anordnung getroffen.

186. Die Genehmigung von Bauvorhaben ist bei der Deutschen Bundesbahn im allgemeinen von dem Ergebnis einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abhängig. In diese Berechnung gehen die zu erwartenden Unterhaltungskosten ein. Entsprechendes gilt auch für die nach Beendigung der Bauvorhaben durchzuführenden Nachkalkulationen. Sowohl in der Vor- als auch in der Nachkalkulation werden dabei die Unterhaltungskosten lediglich als Vomhundertsätze der jeweiligen Wiederbeschaffungswerte berechnet. Am Beispiel zweier Signalbauvorhaben, von denen das zweite noch nicht nachkalkuliert worden ist, wurde überprüft, inwieweit die kalkulatorischen Ansätze mit dem tatsächlichen Aufwand übereinstimmen:

1. Beispiel: Erneuerung der Signalanlagen eines Bahnhofs (Preisstand 1976):

   In der Nachkalkulation angesetzte Unterhaltungsmehrkosten (Personalkosten, Stoff- und Sachmehrausgaben) rd. 297 000 DM/Jahr

   Allein für den Personalmehrbedarf von 15 Kräften tatsächlich entstandene zu berücksichtigende Mehrkosten (ohne Stoff- und Sachausgaben) rd. 675 000 DM/Jahr

   Differenz rd. 378 000 DM/Jahr

2. Beispiel: Erstellung der Gleisbremsen, der Weiterführungseinrichtungen und des Prozeßrechners in einem Rangierbahnhof (Preisstand 1970):

   In der Vorkalkulation angesetzte Unterhaltungsmehrkosten (Personalkosten, Stoff- und Sachausgaben) rd. 461 000 DM/Jahr

   Allein für den Personalmehrbedarf von 31 Kräften bisher tatsächlich entstandene Mehrkosten (ohne Stoff- und Sachausgaben) rd. 897 000 DM/Jahr

   Differenz rd. 436 000 DM/Jahr

Die Differenzen erhöhen sich in beiden Fällen noch um die bei der Unterhaltung anfallenden Stoff- und Sachkosten.

Die Unterhaltungskosten sind bei der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme von ausschlaggebender Bedeutung. Sie müssen daher möglichst genau ermittelt werden. Wenn sie — wie in den vorliegenden Fällen — mit Hilfe von zumindest seit 1959 nicht geänderten Vomhundertsätzen aus der Investitionsbewertung berechnet werden, so muß dies zu unzutreffenden Ergebnissen und Entscheidungen führen. Es bedeutet, daß technischer Fortschritt oder überproportional gestiegene Personalkosten von vornherein nicht berücksichtigt werden.

Der Prüfungsdienst hat daher empfohlen, die Deutsche Bundesbahn möge ihre Kostensätze für den Unterhaltungsaufwand überarbeiten. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes sollten dabei Personalkosten einerseits und Stoff- und Sachausgaben andererseits getrennt ermittelt und ausgewiesen werden, weil die Kostensteigerungen in beiden Bereichen sehr unterschiedlich verlaufen sind. Auch sollten die Personalkosten nicht direkt als Geldbetrag über einen bestimmten Vomhundertsatz aus den Investitionen berechnet, sondern es sollte zunächst die Zahl der erforderlichen Dienstposten ohne Vertreteranteil aufgrund des tatsächlich zu erwartenden Unterhaltungsaufwandes ermittelt werden. Das gilt insbesondere für neu zu errichtende Anlagen. Der auf den Anlagenwert bezogene Personalaufwand ist nämlich von Umfang und Art der Anlage und vom betrieblich notwendigen Organisationsaufbau abhängig. Die Zahl der Dienstposten könnte dann über entsprechende Kostensätze einschließlich Vertreteranteil, die die Deutsche Bundesbahn bereits jährlich herausgibt, in einen Geldbetrag umgewandelt werden.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß die Deutsche Bundesbahn die Vomhundertsätze nunmehr im März 1978 berichtigt habe und jährlich zu aktualisieren beabsichtige, so daß auf eine getrennte Erfassung der Personal- und Sachkosten verzichtet werden könne.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob diese Regelung den Anforderungen genügt.

187. Bei den nachgeordneten Dienststellen besteht z. T. auch Unklarheit darüber, welche Leistungen bei Nahverkehrsvorhaben mit den in Rechnung gestellten Gemeinkostenzuschlägen abgegolten sind. So ergaben Stichproben in einigen Direktionsbezirken, daß Leistungen, wie das Entladen von Stoffen an der Bau- oder Lagerstelle, das Aufladen und der Transport der Stoffe zur Baustelle, die Zwischenlagerung oder die Einrichtung von Stofflagern dem Vorhaben häufig besonders angelastet worden waren, obwohl diese Leistungen bereits in den Gemeinkostenzuschlägen berücksichtigt sind. Andererseits unterbleibt oft die Anlastung von Frachten und Frachtgemeinkosten. Als Beispiel sei eine Dienststelle erwähnt, die seit mehreren Jahren keine Frachtkosten für von der Deutschen Bundesbahn bereitgestellte Stoffe dem entsprechenden Vorhaben angelastet hat. Die Gesamthöhe dieser Frachtkosten wird auf rd. 200 000 DM geschätzt, von denen bisher rd. 120 000 DM im einzelnen nachgewiesen werden konnten.

Diese Mängel sind sowohl auf das unübersichtliche Vorschriftenwerk bei Vorhaben mit finanzieller Beteiligung Dritter als auch auf eine nicht genügende Anleitung der bauüberwachenden Kräfte — bisher vorwiegend Dienstanfänger — im Umgang mit diesen Vorschriften bei hoher Personalfluktuation zurückzuführen.

Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß die Deutsche Bundesbahn erfahreneres und für diese Aufgaben geschultes Personal einsetzen sollte. Dieses muß insbesondere bei größeren Bauvorhaben in der Lage sein, alle für die Abrechnung wesentlichen Vorgänge zu erkennen und in den Bauakten zu dokumentieren. Die Fluktuation innerhalb des Baudienstes wäre außerdem zu begrenzen, da sonst nicht in den Bauakten festgehaltene Erfahrungen und Erkenntnisse unwiderbringlich zum Nachteil der Bundesbahn verlorengehen.

Nach Mitteilung des Bundesministers versucht die Deutsche Bundesbahn, derartigen Vorfällen durch Schulungen und Eindämmung der Personalfluktuation vorzubeugen.

188. Bei der Vergabe von Bauleistungen für eine Neubaustrecke, die aus Mitteln des Bundes finanziert wird und mit deren Bau im Haushaltsjahr 1976 in größerem Umfang begonnen wurde, mußten Verstöße gegen die Wirtschaftsvorschriften der Deutschen Bundesbahn festgestellt werden.

So sind in der Zeit von 1974 bis 1978 33 Verträge über Ingenieurleistungen im Werte von insgesamt rd. 27,2 Millionen DM (einschließlich Nachträgen) mit zwei Ingenieurbüros geschlossen worden, ohne daß Honorarvergleiche vorgenommen worden waren. Der Prüfungsdienst wird noch untersuchen, ob auch die zahlreichen anderen Verträge, die mit den beiden bereits erwähnten und anderen Ingenieurbüros geschlossen wurden, ohne Honorarvergleich zustande gekommen sind. Darüber hinaus sind an eines der beiden Ingenieurbüros bereits im Jahre 1976 Zahlungen in Höhe von 540 000 DM für Planungsarbeiten und Bauüberwachung geleistet worden, obwohl noch kein schriftlicher Vertrag vorlag. Die schriftlichen Aufträge sind erst im Januar und März 1977 erteilt worden.

Der Bundesrechnungshof verweist auf ähnliche Feststellungen zum Haushaltsjahr 1974 (vgl. Drucksache 7/5849, Nr. 271) und darauf, daß Zeitdruck die freihändige Vergabe von Ingenieurleistungen und den zeitweiligen Verzicht auf die schriftliche Festlegung des Auftragsinhaltes auch bei Neubaustrecken nicht rechtfertigen kann.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, die Deutsche Bundesbahn habe ihn davon unterrichtet, daß die beiden Ingenieurbüros bewährte Auftragnehmer seien und die Vergabe ohne Honorarvergleich wegen der von der Hauptverwaltung gesetzten engen Termingrenzen die einzige in der Praxis realisierbare Lösung gewesen sei. Bezüglich der Zahlungen ohne schriftlichen Vertrag hätte die strikte Einhaltung der Vergabebestimmungen zu einer erheblichen Verzögerung der Bauausführung geführt, ohne daß damit eine Ersparnis im Bereich der Planungsaufwendungen mit Sicherheit zu erreichen gewesen wäre. Andererseits wären die außenordentlich günstigen Baupreise für die Erstellung der geplanten Anlagen bei einer späteren Vergabe sicher nicht mehr angeboten worden, so daß für die Bauausführung mit einem Mehraufwand zu rechnen gewesen wäre. Insgesamt betrachtet sei durch die gewählte Vorgehensweise eher ein Vorteil als ein Nachteil für die Deutsche Bundesbahn entstanden.

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Bedenken gegen ein solches Vergabeverfahren von Ingenieurleistungen über einen längeren Zeitraum. Die Stellungnahme des Bundesministers gibt den Prüfungsergebnissen überdies eine über die festgestellten Einzelfälle hinausgehende Bedeutung. Sie läßt nämlich erkennen, daß nicht nur nachgeordnete Dienststellen die Bedeutung des Wettbewerbs für unsere Wirtschaftsordnung noch nicht erkannt haben.

189. Zusammenfassend läßt sich zu den im Investitionsbereich festgestellten Mängeln sagen, daß die Beteiligten auch hier noch nicht alle Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Haushaltsführung genutzt haben.

Organisation

190. In der Zeit vom 1. Juni 1976 bis 31. Mai 1977 hat die Deutsche Bundesbahn die Zahl an Dienststellen des Betriebs- und Verkehrsdienstes dadurch um 342 auf 1 188 verringert, daß kleinere Stellen zu Knotenpunktdienststellen zusammengefaßt wurden. Das hat Einsparungen ermöglicht, weil das Verhältnis zwischen dem produktiv und dem im Verwaltungsdienst tätigen Personal bei kleinen Stellen besonders ungünstig ist.

Die Einsparungen hätten noch größer sein können, wenn alle geeigneten Stellen in die Konzentrationsmaßnahmen einbezogen worden wären. So gab es im Juli 1977 noch immer rd. 416 Dienststellen mit weniger als 50 Mitarbeitern.

Auf entsprechenden Hinweis des Prüfungsdienstes hat die Deutsche Bundesbahn Anfang 1978 begonnen, den Istzustand zu ermitteln und die Bundesbahndirektionen beauftragt, im Zuge der Realisierung des Knotenpunktsystems die Zahl der Dienststellen mit einem Personalbestand von weniger als 50 Mitarbeitern möglichst kurzfristig durch geeignete Maßnahmen zu größeren Organisationseinheiten umzugestalten.

Nach Mitteilung des Bundesministers lassen die inzwischen vorliegenden Berichte der Bundesbahndirektionen erkennen, daß sich die Zahl der Dienststellen mit weniger als 50 Mitarbeitern weiterhin stark verringern wird. So sollen allein im Jahre 1978 voraussichtlich weit über hundert kleine Dienststellen zu größeren Organisationseinheiten zusammengefaßt werden.

191. Einem Bahnhof außerhalb der Ballungsräume waren für Zugbegleiterleistungen entfernt gelegener Dienststellen 13 Zugführerdienstposten des Sonderbedarfs zugeteilt worden. Wegen der ungünstigen Lage des Bahnhofs innerhalb des Netzes war der Personaleinsatz in hohem Maße unproduktiv. Einer anrechenbaren Arbeitszeit von 9 bis 10 Stunden standen tatsächliche Fahrleistungen von nur 2 bis 3 Stunden gegenüber. Durch Verlagerung der Leistungen auf andere, günstiger gelegene Bahnhöfe konnten 9 Dienstposten zurückgezogen werden. Inzwischen sind die Leistungen durch die Inbetriebnahme des Zugbahnfunks gänzlich entfallen.

Bei 6 anderen Dienststellen sind im Personalverkehr die Besetzungszeiten gekürzt und die Arbeiten stärker miteinander verzahnt worden, so daß rd. 40 Dienstposten vornehmlich des Betriebsdienstes zurückgezogen werden konnten.

Im Wagenladungs- und Stückgutverkehr wurden auf Empfehlung des Prüfungsdienstes bei 20 Dienststellen insgesamt rd. 205 Dienstposten zurückgezogen und außerdem Sachkosten in Höhe von rd. 0,3 Millionen DM/Jahr eingespart. Dies wurde im wesentlichen dadurch erreicht, daß im Betriebsdienst der Rangieraufwand verringert und die Besetzungszeiten von Betriebsstellen gekürzt und daß im Verkehrsdienst die Organisation und der Personalbedarf besser dem Verkehrsaufkommen angepaßt wurden.

192. Bei einem großen Bahnhof hat der Prüfungsdienst angeregt, daß das örtliche Personal das Versandgut in die Gepäckwagen einiger Züge sogleich so verlädt, daß es nach Richtungen sortiert ist. Dadurch werden Fahrladeschaffner insbesondere bei in diesem Bahnhof beginnenden Zügen entbehrlich. Einige weitere Züge haben so geringes Verkehrsaufkommen, daß auf die Begleitung durch Fahrladepersonal verzichtet werden kann. Insgesamt wurden bei diesem Bahnhof 25 besetzte Dienstposten entbehrlich. Auf Anregung des Prüfungsdienstes hat die Zentrale Transportleitung den Bedarf an Fahrladeschaffnern auch bei den anderen Dienststellen überprüfen lassen. Dabei ergaben sich weitere, allerdings geringere Einsparungen.

193. Der Bundesrechnungshof erkennt das Bemühen des Vorstandes und der Hauptverwaltung an, das Unternehmen Deutsche Bundesbahn straff zu führen und einheitliche Maßstäbe für Organisation, Arbeitsausführung und Verantwortlichkeit zu setzen. Sie sollten jedoch die Verwaltung noch weiter vereinfachen, Arbeiten in größerem Umfang dienstzweigübergreifend verzahnen und das Verantwortungsbewußtsein auch der Führungskräfte auf Dienststellenebene stärken; damit könnten alle organisatorischen Möglichkeiten besser genutzt und der Aufwand gemindert werden. Eine energische Erfolgskontrolle käme der erstrebten Verwaltungsvereinfachung entgegen.

Betriebsführung

194. Leistungsangebot und Nachfrage standen nicht immer in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander, so daß auch im Haushaltsjahr 1976 Einsparungsmöglichkeiten aufgezeigt werden mußten.

Im Bereich eines S-Bahn-Netzes wurden auf Veranlassung des Prüfungsdienstes durch Umwandlung von 11 Vollzügen in Kurzzüge 2 S-Bahn-Triebzugeinheiten ET 420 eingespart, weil das Fahrgastaufkommen niedriger als erwartet war. Dadurch verminderte sich der Sachaufwand um rd. 0,9 Millionen DM/Jahr.

Weitere 0,3 Millionen DM/Jahr konnten in 3 Direktionsbezirken durch den Fortfall von 3 Zügen und Rationalisierungsmaßnahmen im Rangierbetrieb eingespart werden.

Ebenfalls auf Veranlassung des Prüfungsdienstes wurden in einem Bundesbahndirektionsbezirk Bahnbuslinien bzw. -fahrten eingestellt oder eingeschränkt, der Fahrzeugumlauf verbessert sowie Linienführungen und Fahrpläne geändert, so daß der Aufwand um mehr als 350 000 Kfz-km/Jahr vermindert werden konnte. Dies hat zu einer Kostensenkung von mehr als einer halben Million DM/Jahr geführt. Die Hauptverwaltung hat die Zentrale Transportleitung daraufhin beauftragt, alle Bahnbuslinien auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen und für jede Linie eine besondere Wirtschaftlichkeitsrechnung zu erstellen. Darüber hinaus wurden die Bundesbahndirektionen unter Aufzeigung der bestehenden Rationalisierungsmöglichkeiten angewiesen, alle geeigneten Maßnahmen durchzuführen, um den Bahnbusverkehr wieder wirtschaftlich zu gestalten. Im Jahre 1977 ist dies erstmals seit 1972 wieder gelungen.

Auch interne Leistungen waren nicht immer dem Bedarf angepaßt. Die Beförderung von Mitarbeitern der Deutschen Bundesbahn mit Taxen oder Unternehmerbussen im Rahmen von Werklinienverkehren konnte in 2 Bundesbahndirektionsbezirken eingestellt oder eingeschränkt werden. Dadurch werden jährlich rd. 60 000 DM eingespart.

195. In den vergangenen Jahren sind die Zahlungen der Deutschen Bundesbahn an die Deutsche Schlafwagen- und Speisewagen-Gesellschaft m.b.H. (DSG) zum Ausgleich der Jahresrechnung stetig angestiegen. Bei der Prüfung des Speisewagenbetrie-

bes und der sonstigen Bewirtschaftungseinrichtungen wurde festgestellt, daß die verschiedenen Bewirtschaftungssysteme nicht immer bedarfsgerecht eingesetzt waren und daß Berechnungsmethoden fehlen, mit denen alle Kosten so vollständig erfaßt werden, daß die Gesamtwirtschaftlichkeit der Speisewagenumläufe und der übrigen Bewirtschaftungssysteme beurteilt werden kann. Alle bisher aufgestellten Teilkostenrechnungen sind für sich allein nicht aussagefähig. Da die Deutsche Bundesbahn die hohen Verluste der DSG aus der Bewirtschaftung der Züge nicht länger hinnehmen kann und diesen Service mehr als bisher nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten betreiben lassen muß, müssen alle Kosten erfaßt und in die Rechnung einbezogen werden.

Soweit sich dies bisher übersehen läßt, werden diese Mängel auch durch den neuen Vertrag zwischen Bundesbahn und DSG vom 10. Mai 1978 nicht behoben.

Leistungsangebot im Personenverkehr

196. Die schon im Vorjahr insgesamt deutlich rückläufige Tendenz im Schienenpersonenverkehr setzte sich sowohl durch den Rückgang der Zahl der beförderten Personen als auch durch geringere Verkehrsleistungen fort. Mit einer Verkehrseinbuße von rd. 51,6 Millionen Personen (— 5,1 v. H.) verstärkte sich der Rückgang sogar. Der Rückgang der Verkehrsleistungen um 1 335,3 Millionen Personenkilometer (— 3,5 v. H.) war im Vergleich zum Vorjahr (— 7,4 v. H.) allerdings wegen der wieder leicht gestiegenen mittleren Reiseweiten geringer. Er ergab sich — neben einem Verkehrsverlust von 118,4 Millionen Personenkilometern beim Militärverkehr — beim Schienenpersonennahverkehr mit 1 267,3 Millionen Personenkilometern. Demgegenüber konnte im Schienenpersonenfernverkehr ein geringfügiger Zuwachs von 50,4 Millionen Personenkilometern erzielt werden.

Mit dem Jahresfahrplan 1976/77 paßte die Deutsche Bundesbahn das Leistungsangebot der geringeren Nachfrage durch verminderten Zugeinsatz und kürzere Züge an, und zwar schränkte sie das Zugangebot um insgesamt 15,5 Millionen Zugkilometer (— 3,9 v. H.) ein. Insbesondere im TEE- und IC-Verkehr konnte der Aufwand an Zugkilometern durch Aufgabe ungenügend genutzter Leistungen an Wochenenden und in den Tagesrandlagen um 4,6 v. H. vermindert und die Platzausnutzung verbessert werden.

Obwohl der Schienenpersonenverkehr insgesamt stetig zurückging, erzielte die Deutsche Bundesbahn im Geschäftszweig Schienenpersonenfernverkehr einen Verkehrszuwachs von 7,8 v. H., entsprechend 8,4 Millionen beförderten Personen. So konnten die insbesondere in den Teilmarktbereichen Sonderzüge und Urlaubsverkehr eingetretenen Verkehrsverluste durch intensivierte Akquisitionsbemühungen, Ausweitung der Angebotspalette und die anhaltend starke Nachfrage nach Großkunden-Abonnements überkompensiert werden.

Im Schienenpersonennahverkehr mußte die Deutsche Bundesbahn 1976 mit einem Verkehrsverlust von 59,2 Millionen beförderten Personen (— 6,6 v. H.) einen noch stärkeren Nachfragerückgang als im Vorjahr hinnehmen. Besondere Bedeutung kam in diesem Zusammenhang dem weiterhin rückläufigen Schülerverkehr zu, dessen Aufkommen gegenüber dem Vorjahr um 19,8 Millionen beförderte Personen (— 11,5 v. H.) zurückging.

Der mithin in den einzelnen Geschäftsbereichen recht unterschiedliche Nachfragerückgang im Schienenpersonenverkehr ist im wesentlichen auf die verstärkte Zunahme des Individualverkehrs, die Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer zurückzuführen.

Insbesondere in Anbetracht des in den letzten Jahren stetig gestiegenen Kraftfahrzeugbestandes in der Bundesrepublik Deutschland wird sich die Deutsche Bundesbahn weiter bemühen müssen, die Nachfrage und die Erträge im Schienenpersonenverkehr durch eine teilmarktspezifische, auf den Individualverkehr gerichtete Angebotsausweitung und Angebotsverbesserung zu steigern und alle Möglichkeiten zur Kostensenkung in diesem Bereich auszuschöpfen.

Leistungsangebot im Güterverkehr

197. Im Güterverkehr verlief die Entwicklung in den einzelnen Verkehrszweigen unterschiedlich. Im Schienenverkehr (Wagenladungen und Stückgut) ergab sich insgesamt ein Zuwachs, und zwar bei den Mengen um 4,1 v. H. und bei den Verkehrsleistungen um 7,6 v. H. Während im Wagenladungsverkehr das Verkehrsaufkommen um rd. 11,8 Millionen t (+4,2 v. H.) und die Verkehrsleistungen um 7,9 v. H. anstiegen, ging der Stückgutverkehr allerdings um rd. 250 000 t (—7,7 v. H.) zurück. Im Güterkraftverkehr stiegen die Beförderungsmengen um 16,2 v. H. und die Verkehrsleistungen in annähernd dem gleichen Maße an.

Auch in den einzelnen Güterbereichen sind erhebliche Abweichungen in der Transportentwicklung festzustellen. Bei den land- und forstwirtschaftlichen Produkten, Nahrungs- und Genußmitteln sowie bei den Futtermitteln konnte der Schienenverkehr seine Transportmengen gegenüber dem Vorjahr verbessern. Größere Transportgewinne erzielte die Deutsche Bundesbahn auch in den Teilmarktbereichen Mineralölprodukte, chemische Produkte, Eisenerze, Eisen und Stahl, Halb- und Fertigwaren und Fahrzeuge. Verluste gab es dagegen bei Mineralöl, der Kohle und dem Düngemittelverkehr.

Da es der Deutschen Bundesbahn gelang, den Gesamtzuwachs an Verkehrsmengen (+4,1 v. H.) mit nahezu unveränderten Zug- und Triebfahrzeugkilometerleistungen zu bewältigen, verbesserten sich die Lastwerte je Zug um durchschnittlich 6 v. H. Diese positive Entwicklung resultiert u. a. aus einer Steigerung der Verkehrs- und Betriebsleistungen in Ganzzügen um 20 v. H.

Die Verwirklichung der neuen Stückgutkonzeption (Modell 400) und die flankierenden Maßnahmen zur Leistungsverbesserung und Produktivitätssteigerung führten bereits im 2. Halbjahr 1976 trotz der rückläufigen Mengenentwicklung zu Kostensenkungen und zur Ergebnisverbesserung. So wurde

nach Mitteilung des Bundesministers im 2. Halbjahr 1976 eine Überdeckung der unmittelbaren Kosten um 15 Millionen und im Jahr 1977 um 40 Millionen DM erzielt.

Die Deutsche Bundesbahn hatte im Wirtschaftsplan 1976 die Erträge des Güterverkehrs mit 7 845,0 Millionen DM veranschlagt und im Laufe der 2. Jahreshälfte die Ertragserwartungen — insbesondere im Hinblick auf die Mehreinnahmen aus der Tariferhöhung zum 1. Februar 1976 — im Nachtrag zum Wirtschaftsplan mit 7 955,0 Millionen DM um 110 Millionen DM höher bewertet.

Als sich abzeichnete, daß sich der Konjunkturaufschwung verlangsamte, leitete die Verwaltung umfangreiche Sofortmaßnahmen ein und versuchte, durch verstärkte Akquisition die Mengenerwartungen und Gesamtertragsziele doch noch zu erreichen. Dadurch ist es zwar gelungen, recht erhebliche Zuwachsraten zu erzielen, nach Feststellungen des Prüfungsdienstes mußte allerdings bei einem Großteil dieser Transportmengen durch nichttarifgebundene Preismaßnahmen (Gewährung von Roll- und Umladekostenzuschüssen) eine erhebliche Unterdeckung der Selbstkosten in Kauf genommen werden.

Der Bundesrechnungshof ist mit dem Prüfungsdienst der Ansicht, daß die Deutsche Bundesbahn derartige Preismaßnahmen nur für einen kurzen Zeitraum aufrecht erhalten sollte, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die im Leistungsauftrag der Bundesregierung geforderte Kostendeckung im Wagenladungsverkehr. Zusätzlich ist zu bedenken, daß auf breiter Basis getroffene spezielle Preismaßnahmen zu einem allgemeinen Absinken des Frachtniveaus führen könnten. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn teilt diese Auffassung und hat erklärt, daß jene Preismaßnahmen zeitlich eng begrenzt seien und ausschließlich der Nutzung konjunkturbedingter, kurzfristig nicht abbaubarer Überkapazitäten sowie der Mehrung der Kostendeckungsbeiträge dienten.

Der Bundesrechnungshof wird darauf achten, inwieweit künftig spezielle Preismaßnahmen im Einklang mit einer kurzfristigen kommerziellen Notwendigkeit und dem Abbau vorhandener, kostenverursachender Überkapazitäten stehen.

Wohnungs- und Grundstückswesen

198. Die Deutsche Bundesbahn verfügt über ausgedehnten Grundbesitz für Verkehrs- und Betriebsanlagen und auch für Eisenbahnerwohnungen. 1976 stellte die Bundesbahn selbst oder durch Wohnungsbaugesellschaften etwa 171 000 Eisenbahnerwohnungen für die rd. 380 000 Dienstkräfte bereit, auf die sich die Wohnungsfürsorge erstreckt. 1985 wird die Deutsche Bundesbahn nach ihren eigenen Planungen einen Personalbestand von rd. 280 000 Bediensteten haben. Bezogen auf den jetzt vorhandenen Wohnungsbestand bedeutet dies, daß — rein rechnerisch — in wenigen Jahren für rd. zwei Drittel aller Bundesbahnbediensteten Eisenbahnerwohnungen zur Verfügung stehen könnten. Das dürfte den Bedarf erheblich überschreiten.

Trotz des sich abzeichnenden Wohnraumüberhanges förderten einige Bundesbahndirektionen weiterhin die Schaffung zusätzlichen Wohnraums. So bat Anfang 1976 eine Bundesbahndirektion die Hauptverwaltung, das Bauvorhaben einer Bundesbahnwohnungsbaugesellschaft mit insgesamt 70 Wohnungen zu fördern, wobei sie errechnet hatte, daß das Projekt die Bundesbahn jährlich mit mehr als 300 000 DM belasten würde. Als der Prüfungsdienst darauf hinwies, daß die Baumaßnahme über den Bedarf hinausgehe, entschied die Hauptverwaltung, daß nur 48 Wohnungen gebaut werden dürften. Nach deren Fertigstellung stellte sich heraus, daß für 17 Wohnungen trotz der Kürzung kein anzuerkennender Bedarf bestand.

Daß der Wohnraumbedarf jedenfalls jetzt gedeckt ist, zeigt auch ein Beispiel aus dem Bereich einer anderen Bundesbahndirektion. Dort stellten 1976 und 1977 2 Wohnungsbauunternehmen, an denen die Deutsche Bundesbahn beteiligt ist, in 2 Orten 226 Wohnungen für Bundesbahnpersonal fertig. 91 von ihnen konnten nur deshalb vermietet werden, weil die gleiche Zahl ausreichender Wohnungen, für die die Bundesbahn bis dahin einen monatlichen Mietzuschuß geleistet hatte, von den Mietern aufgegeben wurden. Den Mehraufwand der Förderung gegenüber dem früheren Mietzuschuß beziffert die Hauptverwaltung der Bundesbahn auf jährlich rd. 50 000 DM.

199. Die Deutsche Bundesbahn und Wohnungsbaugesellschaften, an denen sie beteiligt ist, erwarben in der Vergangenheit vorsorglich große und wertvolle Grundstücke für den Wohnungsbau. Sie liegen teilweise in Gebieten, für die noch keine Bebauungspläne bestehen, und es ist nicht abzusehen, ob und wann sie je verwertet werden können.

Auch den Umfang ihres Betriebsgeländes richtete die Deutsche Bundesbahn nicht stets am Bedarf aus. So kaufte eine Bundesbahndirektion 1975 gegen die ausdrücklich geäußerten Bedenken des Prüfungsdienstes ein Grundstück für über 150 000 DM, nur um ihr Eigentum abzurunden. Im Januar 1977 räumte sie ein, ein Bedarf für das Grundstück bestehe in absehbarer Zeit nicht und sie werde versuchen, es wenigstens zum Ankaufspreis zu verkaufen.

Der Bundesminister teilte dazu mit, erst nach Vorlage einer Gesamtkonzeption über die Wohnraumplanungen der Bundesbahn werde er der Bundesbahn weitere Mittel für den Wohnungsbau genehmigen. Die Bundesbahn habe ihm gegenüber versichert, ein mit regionalen Besonderheiten begründeter Wohnungsbedarf werde sorgfältig auf langfristige Entwicklungen hin überprüft werden und der Erwerb von nicht benötigtem Vorratsgelände werde unterbleiben.

Die Deutsche Bundesbahn sollte

— die Förderung des Wohnungsbaues mehr als bisher an der Personalentwicklung ausrichten und soweit möglich einstellen,

— ihren Grundbesitz einschließlich der Wohngebäude daraufhin überprüfen, ob er nach den neuesten Erkenntnissen noch für die weitere Entwicklung benötigt wird.

Soweit aus dringenden verkehrlichen oder betrieblichen Gründen kein Bedarf besteht, sollte sie reines Vorratsgelände, insbesondere Wohnungsbaugrundstücke, am allgemeinen Grundstücksmarkt verkaufen, um auf diese Weise Verwaltungskosten einzusparen und Kapital für notwendige Investitionen freizusetzen.

Verwaltungseinnahmen

200. Ein Tochterunternehmen der Deutschen Bundesbahn betreibt auf Bahngelände außer Wechselstuben sog. Agenturen, die sich auf das Umwechseln einiger besonders gefragter Währungen beschränken. Die Aufgaben der Agenturen werden von ohnehin anwesenden Schalterbeamten der Deutschen Bundesbahn wahrgenommen, verschiedentlich muß das Schalterpersonal wegen der Geldwechselgeschäfte verstärkt werden.

Die Deutsche Bundesbahn hat bisher versäumt, die durch diese Regelung begründeten Personalkosten — sie betrugen beispielsweise für drei Agenturen im Bereich der Bundesbahndirektion Stuttgart 1975 fast 100 000 DM — vollständig zu erfassen mit der Folge, daß sie nur teilweise gegenüber dem Tochterunternehmen geltend gemacht worden sind.

Der Prüfungsdienst fordert bereits seit 1974, die Leistungen der Deutschen Bundesbahn bei den Agenturen einheitlich zu erfassen und eine angemessene Vergütung geltend zu machen. Der Bundesrechnungshof meint, daß eine befriedigende Regelung nicht länger hinausgeschoben werden sollte. Dabei wird auch zu prüfen sein, ob die von der Gesellschaft an die Schalterbeamten gezahlten „Provisionen", die nicht selten 350 bis 400 DM pro Monat betragen, der Höhe nach gerechtfertigt sind. Dies erscheint schon deshalb geboten, weil die Provisionszahlungen den Rohgewinn des Wechselstubengeschäfts vermindern, von dem die Bundesbahn einen Anteil erhält. Darüber hinaus schmälern sie auch das Jahresergebnis der Gesellschaft, das der Bundesbahn als Alleingesellschafterin voll zugute kommt.

Der Bundesminister hat nunmehr mitgeteilt, die Bundesbahn werde mit dem Tochterunternehmen mit Wirkung vom 1. Oktober 1978 einen neuen Vertrag abschließen. Darin werde die Abgeltung der Bundesbahnleistungen in befriedigender Weise neu geregelt.

201. Auch in anderen Bereichen der Deutschen Bundesbahn werden in erheblichem Umfang „Provisionen" und ähnliche zusätzliche Zahlungen an Bundesbahnbedienstete geleistet. Der Gesamtsachverhalt wird nach einer Absprache vom Dezember 1977 zwischen Bundesminister, Deutscher Bundesbahn und Bundesrechnungshof erörtert. Dieser wird erforderlichenfalls über die Ergebnisse berichten.

202. Diese Bemerkungen sind dem Bundesminister im Entwurf mit der Bitte um Äußerung zugeleitet worden. Er hat sich jedoch zu nahezu allen Fragen darauf beschränkt, die Stellungnahme der Deutschen Bundesbahn im Wortlaut an den Bundesrechnungshof weiterzuleiten, und zwar sogar zu den das „Leasing" betreffenden Feststellungen, obwohl er den Vorstand insoweit ebenso wie der Bundesminister der Finanzen wiederholt von sich aus auf Bedenken hingewiesen hatte. Er geht offenbar davon aus, daß er sich eigener Erklärungen enthalten müsse, weil das Bundesbahngesetz ihn im wesentlichen auf eine eng umgrenzte Rechtsaufsicht beschränke.

Der Bundesrechnungshof vermag diese Ansicht nicht zu teilen. Er meint vielmehr, daß das Gesetz dem Bundesminister — z. T. auch dem Bundesminister der Finanzen und der Bundesregierung insgesamt — eine weiter reichende Zuständigkeit und Verantwortung überträgt.

Er schließt das insbesondere daraus, daß der Bundesminister den Wirtschaftsplan zu genehmigen (§ 14 [3] Buchst. a BbG), alle Beschlüsse des Verwaltungsrats zu überprüfen und ihnen erforderlichenfalls zu widersprechen (§ 15 BbG) und daß die Bundesregierung über die Entlastung von Vorstand und Verwaltungsrat zu beschließen hat (§ 32 [5] BbG). Denn diese Aufgaben können nur nach eingehender Unterrichtung über die Lage der Deutschen Bundesbahn sowie den Ablauf der Haushalts- und Wirtschaftsführung wahrgenommen werden. Soweit erkennbar, trägt der Bundesminister dieser Überlegung bei der Ausübung seiner Befugnisse sonst auch Rechnung.

Darüber hinaus ergibt sich eine sehr weit reichende Verantwortung des Bundesministers z. B. auch aus der Tatsache, daß er der Deutschen Bundesbahn Jahr für Jahr u. a. im Bundesbahngesetz nicht vorgesehene Zuwendungen zur Erhaltung der Liquidität (Kapitel 12 20 Titel 682 21 bis 832) in Milliardenhöhe gewährt und es wenig verständlich wäre, wenn er sich nicht von der zweckentsprechenden Verwendung dieser Mittel überzeugen müßte, während die Bundesminister als Zuwendungsgeber sich sonst über die wirtschaftliche Verwendung wesentlich geringerer Beträge Gewißheit verschaffen müssen.

Schließlich läßt auch folgende Überlegung erkennen, daß der Bundesminister seine Verantwortung zu eng versteht: Sie würde dann für das Sondervermögen Bundesbahn nicht einmal so weit reichen wie seine Rechenschaftspflicht für ein bloßes Beteiligungsunternehmen.

Gewiß kann es nicht Sache des Bundesministers sein, jedem Einzelverstoß nachzugehen und die Verantwortlichkeit einzelner Beamten zu prüfen. Darauf zielen aber die Bemerkungen des Bundesrechnungshofes auch nicht ab. Sie dienen vielmehr als Grundlage des Entlastungsverfahrens nach Art. 114 GG und berichten über Einzelfeststellungen in der Regel nur, um allgemeinere Aussagen zu belegen.

Der Bundesrechnungshof hält daher die Verantwortlichkeit auch des Ministers für das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn für gegeben.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 PostVwG)

203. Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1976 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung vor.

Jahresrechnung

204. Die Jahresrechnung 1976 weist Betriebseinnahmen von rd. 30,96 Milliarden DM sowie Betriebsausgaben von rd. 29,78 Milliarden DM und damat einen Gewinn von rd. 1,18 Milliarden DM aus (wegen der Bedenken des Bundesrechnungshofes hierzu vgl. Nr. 205). Die ergebnisneutralen Einnahmen und Ausgaben bei den Vermögensanlagen betrugen jeweils rd. 12,64 Milliarden DM einschließlich der Haushaltsreste von 784 Millionen DM.

Manche Abschlußzahlen weichen erheblich vom Haushaltssoll ab. Ein Teil dieser Abweichungen hätte sich vermeiden lassen, wenn die bis zur Verabschiedung des Voranschlags erkennbaren Entwicklungen stärker berücksichtigt worden wären.

Die Haushaltsüberschreitungen sind relativ gering. Dies erklärt sich insbesondere daraus, daß die im Voranschlag vorgesehene gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ausgaben über das nach § 31 RHO (i. d. F. des § 35 Abs. 4 Buchstabe h PostVwG) zulässige Maß hinausgeht. Der Bundesminister hat auf Anregung des Bundesrechnungshofes im Voranschlag des Haushaltsjahres 1978 bei einigen Titeln auf die gegenseitige Deckungsfähigkeit verzichtet. Er wird sich um eine weitere Anpassung an die haushaltsrechtlichen Vorschriften bemühen müssen.

Im übrigen läßt die Prüfung der Haushaltsüberschreitungen erkennen, daß ein „unvorhergesehenes und unabweisbares Bedürfnis" für diese Ausgaben nicht immer gegeben war. Schon die mehrfach anzutreffende Begründung „Überschreitung wegen zu geringer Veranschlagung" läßt erkennen, daß den einschlägigen Vorschriften nicht immer die Bedeutung beigemessen worden ist, die ihnen nach dem Urteil des BVerfG vom 25. Mai 1977 — 2 BvE 1/74 — zukommt.

Vermögenslage

205. Die Deutsche Bundespost erstellt zum Bilanzstichtag jeweils vier Teilbilanzen *) und faßt deren Bilanzposten — mit Ausnahme der gegenseitigen Verrechnungsposten — in einer Gesamtbilanz zusammen.

Ein Vergleich der Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1976 und 31. Dezember 1975 zeigt folgendes:

Aktiva	Milliarden DM 1976	Milliarden DM 1975	Passiva	Milliarden DM 1976	Milliarden DM 1975
Sachanlagen	47,0	44,9	Eigenkapital	14,3	10,3
Finanzanlagen	3,5	3,3	Rückstellungen	0,2	0,1
Forderungen gegen den Bund	2,1	2,4	Verbindlichkeiten	29,1	32,1
Umlaufvermögen	2,4	2,0	Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
Rechnungsabgrenzungen	1,0	1,0	Sonstige Verpflichtungen ***)	33,4	31,7
Sonstiges Vermögen **)	21,1	20,7			
	77,1	74,3		77,1	74,3

Der Mehrbetrag bei den Sachanlagen ist der Unterschied zwischen den Zugängen und Zuschreibungen von 6,10 Milliarden DM sowie den Abgängen und Abschreibungen von 3,96 Milliarden DM. Die Zugänge waren niedriger als in den Vorjahren, obwohl sie teilweise über dem eigentlichen unternehmerischen Bedarf lagen. Auch im Jahre 1977 hat die Deutsche Bundespost bei den Investitionsentscheidungen gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte berücksichtigt und die Ausgaben in der Vorjahreshöhe gehalten.

An bevorzugte Bewerber wurden im Jahre 1976 Aufträge für 1,36 Milliarden DM vergeben, davon 520 Millionen DM in Zonenrandgebiete und 790 Millionen DM nach Berlin-West. Von den Zugängen bei den Sachanlagen entfielen 81 v. H. auf Fernmeldeanlagen und damit auf den gewinnbringenden Unternehmensbereich. Dadurch und aufgrund der in den Vorjahren besonders hohen Investitionen bei den Liniennetzen und Kabelkanalanlagen konnte

*) je eine Teilbilanz für das Post- und Fernmeldewesen, für das Postscheckvermögen, das Postsparkassenvermögen und für die „Durchlaufenden Gelder"

**) Summe der Aktivposten (ohne Forderungen an die Deutsche Bundespost aufgrund der Entnahmen) aus den drei Teilbilanzen Postscheckvermögen, Postsparkassenvermögen und „Durchlaufende Gelder"

***) Summe der Verbindlichkeiten aus den unter **) genannten Teilbilanzen

die Zahl der Sprechstellen um rd. 1 560 000 (Vorj. 836 000) erhöht werden. Die Deutsche Bundespost rechnet damit, daß 1985 die Vollversorgung (= 90 v. H.) aller Haushalte mit dem Telefon erreicht wird. Sie wird rechtzeitig den daraus zu ziehenden Folgerungen, z. B. in personalwirtschaftlicher Hinsicht, Rechnung tragen müssen.

Die in den Finanzanlagen enthaltenen Darlehen für die Wohnungen von Postbediensteten stiegen um 163 Millionen DM auf 2,93 Milliarden DM an.

Die Forderungen gegen den Bund beruhen auf Zusagen des Bundes, den Zins- und Tilgungsdienst für bestimmte Verbindlichkeiten der Deutschen Bundespost zu übernehmen, um ihr Eigenkapital zu verstärken. Für das Jahr 1976 hat der Bund seine Zusagen letztmals erfüllt, so daß die ganze Restforderung von 2,06 Milliarden DM für das Jahr 1977 zu Lasten des Eigenkapitals ausgebucht werden mußte.

Das Eigenkapital entwickelte sich im Jahre 1976 wie folgt:

		Beträge in Milliarden DM
Eigenkapital am 31. 12. 1975 (davon Rücklagen 0,55 Milliarden DM)		10,318
Eigenfinanzierung 1976: vom Bund belassene Ablieferung		+ 1,913
Selbstfinanzierung 1976:		
Einstellung in Rücklagen	0,900	
Bilanzgewinn	1,177	+ 2,077
Eigenkapital am 31. 12. 1976 (davon Rücklagen 1,45 Milliarden DM)		14,308

Von der Einstellung in Rücklagen entfallen wie im Vorjahr 450 Millionen DM auf die Rücklage für die Risiken aus der Einführung des Nahdienstes im Fernmeldewesen (§ 20 Abs. 2 PostVwG), die restlichen 450 Millionen DM wurden für eine neu gebildete Sonderrücklage zur Deckung von Verlusten künftiger Jahre verwendet. Die Bildung dieser Sonderrücklage widerspricht — worauf der Bundesrechnungshof die Deutsche Bundespost wiederholt hingewiesen hat — der gesetzlichen Regelung in § 20 Abs. 1 PostVwG. Danach ist die Rücklage zur Deckung von Fehlbeträgen auf einen Betrag von 100 Millionen DM begrenzt (diese gesetzliche Rücklage steht seit dem Jahre 1975 zur Verfügung). Über diesen Betrag hinaus dürfen Rücklagen gem. § 20 Abs. 2 PostVwG nur für andere Zwecke — also nicht allgemein für die Deckung von Verlusten — gebildet werden.

Bedenken gegen das Verfahren bei der Rücklagenbildung bestehen insbesondere auch insofern, als die Deutsche Bundespost die Rücklagen als Aufwendungen in der Jahresrechnung sowie bei den Gewinn- und Verlustrechnungen (vgl. Ende dieser Nr.) behandelt. Dies entspricht weder der zu beachtenden gesetzlichen Bestimmung, die Rücklagen aus dem Gewinn zu bilden (§ 20 PostVwG), noch vergleichbaren Regelungen für private Unternehmen (vgl. § 157 AktG). Die Deutsche Bundespost hat somit im Jahre 1976 im Sinne des Gesetzes nicht einen Überschuß (Gewinn nach § 20 Abs. 1 PostVwG) von 1,18 Milliarden DM, sondern von 2,08 Milliarden DM erzielt.

Entsprechendes gilt für das Jahr 1977. Hier hat sich ein Überschuß von 3,78 Milliarden DM ergeben. Der im Jahresabschluß der Deutschen Bundespost ausgewiesene Betrag von 1,98 Milliarden DM stellt nur den nach Bildung der Rücklagen verbleibenden (Rest-)Gewinn gemäß § 20 Abs. 4 PostVwG dar.

Der Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost hat in seiner Sitzung am 15. Juni 1978 den Jahresabschluß 1977 trotz der erhobenen Bedenken entsprechend der Vorlage des Bundesministers genehmigt.

Der Bundesminister hat inzwischen erklärt, daß ab 1978 die Beträge nach § 20 Abs. 1 und Abs. 4 PostVwG gesondert ausgewiesen würden.

Der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital stieg weiter an:

Stand am	Gesamtkapital	vom Gesamtkapital sind		Anteil des Eigenkapitals
		Fremdkapital *)	Eigenkapital	
	Beträge in Milliarden DM			v. H.
31. Dezember 1974	48,546	41,235	7,311 **)	15,1
31. Dezember 1975	51,214	40,896	10,318	20,1
31. Dezember 1976	53,926	39,618	14,308	26,5

Ende 1977 ist der Anteil des Eigenkapitals — nach Ausbuchung der Foderungen gegen den Bund — auf etwa 32 v. H. angewachsen. Er wird 1978 weiter zunehmen, obwohl in diesem Jahr die Ablieferung nach § 21 PostVwG wieder in voller Höhe an den Bund abzuführen ist.

Die Deutsche Bundespost hat aus dem Vermögen der Postbankdienste im Haushaltsjahr 1976 rd. 1,21 Milliarden DM und damit insgesamt rd. 12,24 Milliarden DM für den eigenen Kapitalbedarf entnom-

*) einschließlich Entnahmen aus Postbankdiensten und Durchlaufenden Geldern

**) gekürzt um den Bilanzverlust von rd. 3,79 Milliarden DM

men — dies entspricht dem Unterschiedsbetrag zwischen den Bilanzposten „Sonstiges Vermögen" und „Sonstige Verpflichtungen". Die zulässige Entnahmemöglichkeit von rd. 14,35 Milliarden DM wurde damit nicht voll ausgeschöpft.

Die aus den Jahresrechnungen abgeleiteten Kapitalrechnungen zeigen, wie stark sich die Eigen- und Fremdmittelanteile an der Kapitalaufbringung verändert haben:

Kapitalverwendung				Kapitalaufbringung			
Beträge in Milliarden DM							
	1976	1975	1974		1976	1975	1974
Anlagevermögen	6,53	6,86	8,64	Eigenmittel *)	8,87	7,90	4,71
Sonstiges Vermögen	0,71	0,51	1,13	Fremdmittel			
Fremdkapitaltilgung **)	5,10	5,93	4,10	a) Marktmittel ***)	2,34	4,26	7,96
				b) Sonstige	1,13	1,14	1,20
Gesamtbetrag	12,34	13,30	13,87		12,34	13,30	13,87

*) im wesentlichen Abschreibungen sowie Eigen- und Selbstfinanzierung (siehe Eigenkapitalentwicklung)
**) davon 1976 für frühere Entnahmen aus den Postbankdiensten und aus „Durchlaufenden Geldern" 1,03 Milliarden DM
***) einschließlich Entnahmen aus den Postbankdiensten (1976 = 2,3 Milliarden DM)

Ertragslage

206. Die Gegenüberstellung der Gewinn- und Verlustrechnungen für die Jahre 1976 und 1975 zeigt, daß sich die Ertragslage der Deutschen Bundespost wiederum verbessert hat:

	Haushaltsjahr 1976 Millionen DM	Haushaltsjahr 1975 Millionen DM	Unterschied absolut (Millionen DM)	Unterschied v. H.
Erträge				
Umsatzerlöse Postwesen	9 381,0	9 452,0	— 71,0	— 0,8
Umsatzerlöse Fernmeldewesen	20 279,1	18 455,6	+1 823,5	+ 9,9
Zu aktivierende Eigenleistungen	783,7	787,8	— 4,1	— 0,5
Andere Erträge	437,1	499,5	— 62,4	—12,5
Gesamtertrag	30 880,9	29 194,9	+1 686,0	+ 5,8
Aufwendungen				
Personal	15 888,6	15 383,2	+ 505,4	+ 3,3
Betriebsführung	2 652,6	2 483,9	+ 168,7	+ 6,8
Verzinsung von Postsparguthaben	802,9	864,1	— 61,2	— 7,1
Unterhaltung der Sachanlagen	1 044,9	1 018,4	+ 26,5	+ 2,6
Abschreibung auf das Sachanlagevermögen	3 879,6	3 564,5	+ 315,1	+ 8,8
Zinsen u. ä. für Fremdkapital	2 400,8	2 653,2	— 252,4	— 9,5
Ablieferungen an den Bund	1 913,1	1 828,1	+ 85,0	+ 4,7
Andere Aufwendungen	221,6	220,2	+ 1,4	+ 0,6
Gesamtaufwendungen	28 804,1	28 015,6	+ 788,5	+ 2,8
Jahresergebnis	2 076,8	1 179,3	+ 897,5	
davon				
— Einstellung in Rücklagen	900,0	550,0	+ 350,0	
— Bilanzgewinn	1 176,8	629,3	+ 547,5	

Im Postwesen betrug der mengenmäßige Verkehrszuwachs 3,1 v. H. Die Entwicklung war also erstmals seit vier Jahren positiv. Dennoch sind die Umsatzerlöse zurückgegangen; vor allem deshalb, weil der Einzug der Rundfunkgebühren weggefallen und damit die Erträge gegenüber dem Vorjahr um rd. 191 Millionen DM zurückgegangen sind.

Insgesamt ging der Anteil des Postwesens an den um 6,3 v. H. gestiegenen gesamten Erlösen der Deutschen Bundespost auf 31,6 (Vorjahr 33,9) v. H. zurück. Der Bundesminister geht davon aus, daß sich diese Entwicklung fortsetzt (1977 = 30,4 v. H.).

Im Fernmeldewesen stiegen die Umsatzerlöse und die Verkehrsleistungen in den letzten Jahren in folgendem Umfang an:

Hj.	Umsatzerlöse (Milliarden DM)	Verkehrsleistung (v. H.)
1974	+1,98	+3,3
1975	+2,10	+4,1
1976	+1,82	+9,6

Bei einem Vergleich der Umsatzerlöse muß beachtet werden, daß sich die Gebührenerhöhung zum 1. Juli 1974 im Jahre 1975 erstmals ganzjährig auswirkte. Der 1976 trotz erheblicher Kapazitätsausweitung und erhöhter Verkehrsleistungen eingetretene Rückgang des Zuwachses zeigt, welches Gewicht die Gebührenerhöhung gehabt hat und wie stark sie sich in den Erlösen 1974 und 1975 — bei vergleichsweise geringem Verkehrszuwachs — niedergeschlagen hat.

Nur im Telegrammdienst war die Verkehrsentwicklung weiterhin rückläufig (— 4,6 v. H.). Die Halbierung des Verkehrsaufkommens innerhalb von nur 8 Jahren sollte nunmehr Anlaß geben, verstärkt die Rationalisierung in diesem Bereich zu betreiben und für die Zukunft auch grundsätzliche strukturelle Änderungen in Betracht zu ziehen.

Der Arbeitskräftebestand*) betrug im Jahresdurchschnitt:

	Haushaltsjahr		Unterschied	
	1976	1975	absolut	v. H.
im Postwesen	279 666	282 988	−3 322	−1,2
im Fernmeldewesen	152 523	155 596	−3 073	−2,0
insgesamt .	432 189	438 584	−6 395	−1,5

Im Jahre 1976 hat die Deutsche Bundespost wieder verstärkt Nachwuchskräfte eingestellt, darunter rd. 4 700 Auszubildende **) im Fernmeldewesen aus politischen Gründen (vgl. Nr. 218).

*) Teilkräfte umgerechnet auf Vollkräfte, ohne Nachwuchskräfte und Kräfte, die ohne Bezüge beurlaubt sind.

Die einzelnen Arten der Personalaufwendungen veränderten sich folgendermaßen:

		v. H.
1.	Bezüge des aktiven Personals .... davon bei	+ 1,9
1.1	Beamten	+ 5,1
1.2	Angestellten	− 8,8
1.3	Arbeitern Postjungboten und Auszubildenden	− 2,4
2.	Versorgungsbezüge	+ 4,8
3.	Erstattung von Aufwendungen und personalbezogener Sachaufwand	− 4,7
4.	Soziale Aufwendungen	+ 11,7

Die Personalaufwendungen insgesamt erhöhten sich um 3,3 v. H. und betrugen damit 55,1 (Vorjahr 54,9) v. H. der Gesamtaufwendungen.

Beim Anstieg der Aufwendungen für die Beamten ist zu berücksichtigen, daß sich deren Anteil am Gesamtpersonalbestand (ohne Nachwuchskräfte) im Jahre 1976 um 2,1 v. H. auf 65,7 v. H. erhöht hat. Nach einer Vereinbarung zwischen dem Bundesminister und dem Bundesminister der Finanzen sollen bis 1980 rd. 26 000 weitere Beamtenstellen hinzukommen, um Tarifkräfte übernehmen und Nachwuchskräfte anstellen zu können.

Im Zusammenhang mit den sozialen Aufwendungen ist darauf hinzuweisen, daß der Vorstand der Versorgungsanstalt der Deutschen Bundespost seit 1972 nicht mehr entlastet ist. Zwar hat der Bundesminister die Entlastung gem. § 109 Abs. 3 Satz 2 BHO genehmigt, der Bundesminister der Finanzen hat dies jedoch bisher mit der Begründung abgelehnt, die von ihm vorgegebene Zweckbindung der Umlage sei nicht beachtet worden (vgl. § 108 Satz 2 BHO). Nach dieser Zweckbindung — die der Bundesminister für nicht unumstritten hält — dürften aus der vom Bundesminister der Finanzen genehmigten Umlage nur Leistungen entsprechend denen der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder finanziert werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen.

Der Anstieg der Abschreibungen beruht darauf, daß im Vorjahr erstmals nur eine halbe Jahresrate auf die Anlagenzugänge abgeschrieben wurde und dadurch 1975 eine einmalige Verminderung eingetreten war.

Letztlich ist bei den Gewinn- und Verlustrechnungen darauf hinzuweisen, daß die Deutsche Bundespost abweichend von obenstehender Darstellung ihre Rücklagen als Aufwendungen gebucht hat (vgl. oben zur Rücklagenbildung).

**) davon 800 Auszubildende im Rahmen eines Sonderprogramms der Bundesregierung

Postwesen

Bahnpostwagen

207. Der Bundesrechnungshof hat die Prüfung des Beschaffungswesens fortgesetzt (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1975, Drucksache 8/1164, Nr. 133 ff.) und die Deckung des Bedarfs an Bahnpostwagen untersucht.

Der Bundesminister verfügte Ende 1976 über 866 Bahnpostwagen verschiedener Bauart mit einem Beschaffungswert von rd. 250 Millionen DM. Von ihnen sind 200 moderne, vierachsige, 26,4 m lange Fahrzeuge erst in den Jahren 1973 bis 1976 zu einem Gesamtpreis von 102,4 Millionen DM beschafft worden.

Der Bedarf für diese Beschaffungsmaßnahme, die bisher größte der Deutschen Bundespost für vierachsige Bahnpostwagen überhaupt, war 1969 nur sehr grob geschätzt worden. Dabei waren eisenbahntechnische und postbetriebliche Entwicklungen, u. a. die damals für 1976 angekündigte Einführung der Mittelpufferkupplung, und ein Rückgang des Bahnpostdienstes in Betracht gezogen worden. Diese grobe Schätzung wurde 1973 unverändert der Vergabe zugrunde gelegt, obwohl das Posttechnische Zentralamt seit 1968 wiederholt auf den überhöhten Fahrzeugbestand, auch von vierachsigen Wagen, hingewiesen hatte und seit 1969 verschiedene Rationalisierungsmaßmen durchgeführt, eingeleitet oder zumindest vorbereitet worden waren, die den Bedarf weiter verringerten. Auch war seit 1972 bekannt, daß die Mittelpufferkupplung frühestens 1981 eingeführt würde.

Die Fahrzeuge sollten zunächst von 1976 an in fünf Jahresraten zu 40 Stück geliefert werden. Der Bundesminister ließ sie jedoch schon in den Jahren 1974 bis 1976 liefern. Dies führte dazu, daß die ohnehin vorhandenen Überbestände sich insbesondere bei den vierachsigen Wagen erheblich, und zwar auf mehr als 100 vergrößerten, obwohl Fahrzeuge dieser Gattung unter Inkaufnahme beträchtlicher Buchverluste seit 1974 verstärkt ausgemustert wurden.

Durch die Beschaffung sind nicht nur vorzeitig Mittel gebunden worden. Der Überbestand verursacht auch erheblichen Unterhaltungsaufwand, weil die Fahrzeuge sofort in den Betrieb eingegliedert worden sind und wie alle übrigen gewartet werden müssen. Ein vermeidbarer Aufwand ist ferner dadurch entstanden, daß an mindestens 37 vorzeitig ausgemusterten Wagen noch in den letzten beiden Jahren vor der Ausmusterung umfangreiche Unterhaltungsarbeiten für insgesamt 1,1 Millionen DM vorgenommen worden sind, während sich bei der Ausmusterung nur ein Erlös von 211 626 DM ergeben hat.

Der Bundesminister räumt ein, daß zur Zeit mehr als 10 v. H. der Bahnpostwagen überzählig sind. Gleichwohl sei die Beschaffung der 200 Fahrzeuge aus der Sicht des Jahres 1973 zur Aufrechterhaltung eines geordneten Betriebes erforderlich gewesen, weil der vorhandene Fahrzeugpark zum erheblichen Teil, etwa wegen der steigenden Anforderungen an die Höchstgeschwindigkeiten, überaltert gewesen sei. Auch habe ein zusätzlicher Bestand an modernen Wagen wegen der Ungewißheit über die Zukunft des Nachtluftpostdienstes bereitgehalten werden müssen. Schließlich sei aus betrieblichen Gründen eine baldige Typenbereinigung und aus personalfürsorgerischen Überlegungen eine bessere Ausstattung der Fahrzeuge anzustreben gewesen.

Die wiederholten Hinweise des Zentralamts auf die zunehmende Zahl überzähliger Fahrzeuge stünden dem nicht entgegen. Dabei habe es sich nämlich um kleinere, betrieblich nicht mehr voll verwendungsfähige Wagen gehandelt, die kurzfristig ausgemustert worden seien. Auch die Tatsache, daß er — der Bundesminister — 1972 von Verzögerungen bei der Einführung der Mittelpufferkupplung erfahren habe, sei kein Anlaß gewesen, die Beschaffungsaktion aufzugeben oder zu ändern. Denn die Umstellung der Bahnpostwagen auf die Mittelpufferkupplung sei nicht der ausschlaggebende Anlaß für die Aktion gewesen.

Anders seien die bis 1973 vorgenommenen oder geplanten Rationalisierungsmaßnahmen — insbesondere die allmähliche Einschränkung des Bahnpostdienstes — zu beurteilen. Ihre Auswirkungen seien jedoch bei der Ermittlung des Bedarfs voll berücksichtigt worden, auch wenn dies aus den Akten nicht zu erkennen sei. Sie seien dadurch ausgeglichen worden, daß es inzwischen notwendig geworden wäre, alle 21-m-Wagen alsbald aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen auszumustern. Im übrigen habe er die Beschaffungsaktion zeitlich vorgezogen, weil er sich wegen des Auftragsmangels in der Waggonbauindustrie günstigere Preise versprochen habe.

Was schließlich den Instandsetzungs- und Untersuchungsaufwand für auszumusternde Wagen angehe, könne er es nicht billigen, daß dieser Aufwand manchmal veranlaßt worden sei, ohne die weitere Verwendung der Fahrzeuge in Betracht zu ziehen. Das gelte jedoch nur für einen Teil der Wagen. Andere seien noch zeitweise als Plan- oder Aushilfswagen erforderlich und daher auch ordnungsgemäß zu unterhalten gewesen. Er werde den Sachverhalt im einzelnen prüfen lassen.

Das Vorbringen des Bundesministers überzeugt nicht. Der noch heute bestehende Überhang von rd. 100 Fahrzeugen sowie die vorzeitige Ausmusterung einer größeren Anzahl noch verwendungsfähiger Wagen sind nicht die Folge unvorhersehbarer Entwicklungen. Sie hätten vielmehr vorausgesehen werden können und Anlaß geben müssen, den Auftrag zurückzustellen oder mindestens zu reduzieren.

Bei einem Volumen von mehr als 100 Millionen DM hätte sich der Bundesminister insbesondere nicht mit einer groben, vier Jahre zurückliegenden Schätzung des Bedarfs begnügen dürfen.

Auch hätte er nicht davon ausgehen dürfen, der durch Rationalisierungsmaßnahmen ausgelöste Minderbedarf werde durch die von ihm verfügte Ausmusterung aller 21-m-Wagen in etwa ausgeglichen. Diese Wagen hatten nämlich — von wenigen Ausnahmen abgesehen — bei ihrer Ausmusterung erst 60 bis 80 v. H. ihrer Soll-Einsatzdauer erreicht und waren noch einsatzfähig. Auf sie hätte bei einer Einstellung des Nachtluftpostdienstes oder bei anderem außergewöhnlichem Bedarf zurückgegriffen werden

können. Der Bundesminister hätte also zunächst eine gründliche Bedarfsberechnung veranlassen müssen, wie er sie bei erheblich kleineren Beschaffungsvorhaben als selbstverständlich ansieht.

Die im Hinblick auf die eisenbahntechnische Entwicklung von ihm angenommene „Überalterung" des Fahrzeugparks hätte ebenfalls keine ausschlaggebende Rolle spielen dürfen, denn unter den vorhandenen Wagen befand sich — unter Berücksichtigung der Verkehrsentwicklung — eine auf Jahre hinaus ausreichende Anzahl vierachsiger Fahrzeuge, die für Reisegeschwindigkeiten bis 140 km/h eingerichtet waren oder hätten eingerichtet werden können. Mit höheren Geschwindigkeiten brauchte er 1973 — wie übrigens auch heute — nicht zu rechnen. Ebenso hätte der Bundesminister sich von der beabsichtigten Einführung der Mittelpufferkupplung nicht beeinflussen lassen dürfen, nachdem er schon 1972 erfahren hatte, daß sie sich mindestens bis 1981 verzögern werde.

Schließlich konnten auch der Wunsch nach Typenbereinigung und personalfürsorgerische Überlegungen, so berechtigt sie sein mochten, vorzeitige Beschaffungen nicht rechtfertigen.

Dieser Sachlage trug der ursprüngliche Plan, die 200 Fahrzeuge in kleinen Jahresraten zu beschaffen, wenigstens teilweise Rechnung. Der Hinweis des Bundesministers, er hab ihn aufgegeben, um günstigere Preise zu erzielen, vermag nicht zu überzeugen, da er es versäumt hat, sich durch eine Wirtschaftlichkeitsrechnung eine zuverlässige Grundlage für seine Entscheidung zu schaffen. Im übrigen lagen die gezahlten Preise um mehr als 10 v. H. über dem vom Posttechnischen Zentralamt prognostizierten Preisniveau.

Der Bundesminister wird künftig finanziell so bedeutende Maßnahmen gründlicher vorzubereiten haben. Den Unterhaltungsaufwand für die überzähligen Fahrzeuge will er dadurch gering halten, daß er einer Anregung des Bundesrechnungshofes folgt und vorerst mindestens 90 Fahrzeuge stillegt. Was letztlich den unnötigen Instandsetzungsaufwand für ausgemusterte Wagen angeht, bleibt die angekündigte Untersuchung abzuwarten.

Elektrokraftfahrzeuge

208. Die Deutsche Bundespost betreibt z. Z. etwa 1 300 Elektrokraftfahrzeuge mit einem Buchwert von 20 Millionen DM; im Rechnungsjahr 1977 waren für 107 Ersatzfahrzeuge rd. 4,5 Millionen DM veranschlagt. Die Fahrzeuge sind überwiegend im Gleisbereich der Bahnhöfe eingesetzt, weil dort Kraftfahrzeuge mit Verbrennungsmotoren nicht verwendet werden dürfen. In den selben oder unmittelbar benachbarten Verkehrsräumen setzt die Deutsche Bundesbahn etwa 1 500 gleichartige Fahrzeuge ein.

Der Bundesrechnungshof hat bei 71 Postämtern in vier Direktionsbezirken Bestand, Bedarf und Unterhaltung von Elektrofahrzeugen sowie den Personalbedarf für Werkstätten und Ladestationen geprüft. Er hat ferner untersucht, ob und in welchem Umfang Elektrokraftfahrzeuge der Bundesbahn und der Bundespost gemeinsam betrieben und unterhalten werden können.

Mit der zunehmenden Verlagerung der Postverbindungen von der Schiene auf die Straße hat sich der Bedarf an Elektrokraftfahrzeugen vermindert. Dieser Entwicklung ist der Fahrzeugbestand bei vielen Einsatzstellen nicht oder nur unzureichend angepaßt worden. Bisher konnten aufgrund der Prüfung bei 22 Ämtern 40 Fahrzeuge zurückgezogen werden. Eine weitere Verringerung ist bei 17 Ämtern zu erwarten. Es lag also bei rd. 55 v. H. aller in der Prüfung einbezogenen Ämter ein Überbestand vor.

Der Bundesminister sollte den Bedarf bei den übrigen Direktionen überprüfen lassen.

209. Die Elektrokraftfahrzeuge werden von den kraftfahrtechnischen Stellen der Ämter betreut. Dabei gelten für die Instandhaltung (Reinigen, Warten und Technische Aufsicht) Richtzeiten, die zuletzt 1962 geändert worden sind und seit Jahren nicht mehr voll benötigt werden. Einzelne Direktionen haben daher bei Neubemessungen anstelle der Richtzeiten nur noch geringere Werte anerkannt und z. B. die Zeitansätze für das Reinigen um bis zu 75 v. H. vermindert. In anderen Bezirken werden die Richtzeiten noch immer in Anspruch genommen.

Der Bundesminister hat das Posttechnische Zentralamt schon 1970 beauftragt, den tatsächlichen Zeitbedarf zu ermitteln. Die bereits 1973 erarbeiteten Ergebnisse hat er von einer Arbeitsgruppe nochmals überprüfen lassen. Er wird die seit Jahren laufenden Bemühungen um bedarfsgerechte Richtzeiten nunmehr endlich abschließen müssen. Auch für das Instandhalten und Laden der Antriebsbatterien fehlt eine Arbeitsanweisung.

210. Für das Instandhalten ihrer Elektrokraftfahrzeuge und das Laden der Antriebsbatterien halten die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Bundespost jeweils eigene Anlagen vor. Die Anlagen der Deutschen Bundespost sind vielerorts — wegen Platzmangels — nicht unmittelbar im Bahnhofsbereich eingerichtet, so daß zeit- und kostenaufwendige Überführungsfahrten (bis zu 3 km) notwendig werden.

Der Bundesrechnungshof hat angeregt, die Betreuung aller Elektrofahrzeuge beider Bundesverwaltungen an demselben Einsatzort in gemeinsamen Unterhaltungsanlagen zusammenzufassen, um den Gesamtaufwand für Personal, Ladestellen und Werkstätten zu verringern. Den Empfehlungen ist bisher — von wenigen Ausnahmen abgesehen — nicht entsprochen worden. Der Bundesminister hat jedoch im Juni 1977 im Einvernehmen mit der Deutschen Bundesbahn eine gemischte Arbeitsgruppe aus Angehörigen der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost beauftragt, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Bahnhofsbereich auch in bezug auf den Einsatz und die Unterhaltung von Elektrofahrzeugen zu untersuchen.

Das Ergebnis liegt noch nicht vor.

Postfachanlagen

211. Im Rahmen einer Schwerpunktprüfung ist in fünf Direktionsbezirken bei 27 Postämtern (V) mit insgesamt 100 Ausgabestellen die Organisation der Auslieferung von Briefsendungen über Postfächer geprüft worden. Die Prüfung beschränkte sich auf Fälle, in denen in einem Zustellbereich mindestens zwei Ausgabestellen eingerichtet sind.

Bei der Auswertung der von den Vorprüfungsstellen ermittelten Daten hat sich gezeigt, daß die Auslastung der Postfachanlagen sehr unterschiedlich ist. Der Auslastungsgrad (Zahl der belegten Fächer in v. H. der vorhandenen Fächer) betrug bei sechs Ämtern nur 50 bis 70 v. H., bei 12 Ämtern 70 bis 90 v. H., während er bei neun Ämtern teilweise erheblich über 90 v. H. lag. Insgesamt waren zum Zeitpunkt der Prüfung im untersuchten Bereich von den rd. 35 100 vorhandenen Postfächern rd. 26 800 Fächer belegt, das entspricht einem durchschnittlichen Auslastungsgrad von rd. 76 v. H. (Bundesdurchschnitt 73,6 v. H.).

Während sich die starke Auslastung von Postfachanlagen meist dadurch erklärt, daß Neu- bzw. Erweiterungsbauten noch nicht fertiggestellt oder erst geplant sind, ist die — vielfach noch viele Jahre nach ihrer Inbetriebnahme — unzureichende Auslastung von Postfachanlagen vorwiegend darauf zurückzuführen, daß bei der Planung von überhöhten Bedarfszahlen ausgegangen wurde. So hat die Prüfung bei mehreren großen Postämtern ergeben, daß eine angemessene Auslastung ihrer nur etwa zur Hälfte belegten Postfachanlagen auch in Zukunft nicht zu erwarten ist.

Der Bundesminister hat in der Erkenntnis, daß die Planung bisher unzulänglich war, seine Vorgaben im Januar 1977 geändert und insbesondere den Anteil der vorzusehenden Reservefächer an der Gesamtanlage von 40 v. H. auf 25 v. H. gekürzt. Dadurch wird jedoch das auch von ihm angestrebte Ziel, die Bedarfszahlen möglichst genau zu ermitteln, noch nicht erreicht. Die Planungsvorgaben lassen insbesondere Regelungen darüber vermissen, wie bei der Bedarfsermittlung der vielfach sehr unterschiedliche, für die Beurteilung der Zuwachsraten aber maßgebliche Anteil der bereits über Postfächer ausgelieferten Sendungen einzuschätzen ist. Darauf wird um so mehr Gewicht zu legen sein, als nicht auszuschließen ist, daß der nunmehr vorgegebene Anteil der Reservefächer von 25 v. H. bei der Planung der Postfachanlagen in der Praxis pauschal verwendet wird. Im übrigen wird im Interesse der Wirtschaftlichkeit zu berücksichtigen sein, ob oder inwieweit der für die Postfachabholung in Frage kommende Empfängerkreis nach Lage der Abgabestellen und nach dem Sendungsaufkommen die Voraussetzung dafür bietet, daß die Auslieferung der Briefsendungen insgesamt (Zustellung und Postfachabholung) kostenmäßig entlastet wird.

Der Bundesminister wird das bei der von ihm bereits in Auftrag gegebenen Neufassung der „Richtlinien für die betriebliche Gestaltung von Postfachanlagen" zu berücksichtigen haben.

Fernmeldewesen

Außerplanmäßige Vorräte im Fernsprechnetz einer Direktion

212. Der Bundesrechnungshof hat bereits über die im Fernsprechnetz entstandenen überhöhten Vorräte allgemein (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 323 ff.) und besonders über Reserven von Schaltgliedern in Teilnehmeranschlußgruppen (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1975, Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 124) berichtet. Prüfungsergebnisse einer Vorprüfungsstelle gaben Anlaß, in diesem Direktionsbezirk ergänzende Untersuchungen durchzuführen.

Die Direktion hatte für alle Verkehrsmeßergebnisse, die Grundlage der Bedarfsermittlung sind, feste Korrekturfaktoren (Zuschläge) für notwendig gehalten und bezirklich eingeführt. Sie bewirkten, daß alle Einrichtungen der Frensprechvermittlungstechnik größer dimensioniert worden sind, als es nach den bundeseinheitlichen Vorschriften notwendig gewesen wäre. Aufgrund der Prüfungsmitteilung hat der Bundesminister die Direktion nunmehr angewiesen, Zuschläge nur noch im Rahmen der allgemein gültigen Regelungen vorzusehen.

Die Direktion verfügt über außerplanmäßige Vorräte bei Durchwahl-Übertragungen, Sammelanschlüssen, Zwischenwahlstufen, Ortsverbindungsleitungen und bei Einrichtungen der Fernwahltechnik mit einem Wert von insgesamt mehr als 100 Millionen DM, die im Planungszeitraum nicht benötigt werden und von denen voraussichtlich ein großer Teil bis zum prognostizierten Endausbau im Jahre 2005 (oder später) nicht gebraucht werden wird. Da die Einrichtungen größtenteils in den Betrieb eingegliedert sind, entstehen nicht nur Kapitalkosten, sondern auch Aufwendungen für die Unterhaltung (Personal, Sachmittel).

Die Feststellungen werden von der Direktion im wesentlichen anerkannt. Beispielsweise hat sie eingeräumt, daß etwa 70 000 Gruppenwähler über den Bedarf hinaus vorhanden sind. Nur ein kleiner Teil der außerplanmäßigen Vorräte sei aber auf die Anwendung der bezirklichen Korrekturfaktoren zurückzuführen (im Beispiel etwa 20 000 Gruppenwähler). Den größeren Teil begründet die Direktion damit, daß in den Ende der 60er- und Anfang der 70er-Jahre aufgestellten Prognosen für die Hauptanschluß- und Verkehrsentwicklung sowohl von einem höheren Endausbau als auch von einem schnelleren mittelfristigen Wachstum ausgegangen worden sei.

Die Direktion will die in den nächsten zwei Planungsperioden nicht benötigten technischen Einrichtungen nach regionalen Ausgleichsmaßnahmen überbezirklich anbieten.

Außerplanmäßige Vorräte, die aufgrund des Nachfragerückgangs entstanden sind, können nur hingenommen werden, soweit die für die Planung verwendeten Prognosen zum Planungszeitpunkt realistisch waren und die Unsicherheiten der Prognose nicht durch mehrfach sich überlagernde Zuschläge überkompensiert worden sind. Der Bundesrechnungshof hat nicht feststellen können, daß diese Bedingun-

gen vorliegen. Die Planung ist hier durchweg noch großzügiger gehandhabt worden, als es in anderen Bezirken zur selben Zeit üblich war.

Der Bundesminister wird die Gründe für die extrem hohen außerplanmäßigen Vorräte in diesem Bezirk noch im einzelnen analysieren und die entsprechenden Folgerungen ziehen müssen. Außerdem wären die überhöhten Vorräte — soweit wie technisch möglich — alsbald anderweitig einzusetzen, damit der bisher entstandene Schaden verringert und zukünftiger Schaden verhindert wird.

Ausstattung der Fernsprechentstörungsstellen

213. Der Bunderechnungshof hat in den Jahren 1976 und 1977 in sechs Direktionsbezirken außerplanmäßige Vorräte an technischen Einrichtungen der Fernsprechentstörungsstellen im Wert von mehreren Millionen DM festgestellt. Insbesondere bei Prüftischen der Bauweise 59 einschließlich Zubehör waren jeweils erhebliche Vorräte vorhanden.

In den übrigen Direktionsbezirken dürften ähnliche Verhältnisse vorliegen. Da die Prüftechnik 59 für das neue elektronische Wählsystem nur bedingt geeignet ist, muß befürchtet werden, daß ein Teil der Vorräte nicht mehr genutzt werden kann.

Die sechs Direktionen begründen die vorhandenen Vorräte im wesentlichen mit erheblichen Personalkürzungen im Innendienst der Fernsprechentstörungsstellen. Die letzten Erweiterungsbauvorhaben seien bereits eingeleitet worden, als die Auswirkungen der neuen Bemessungswerte noch nicht absehbar gewesen seien.

Dies kann nur für einen Teil der Fälle anerkannt werden. Zur Begrenzung der Personalvermehrung hatte der Bundesminister am 14. Februar 1973 für eine Reihe von Bemessungsbereichen eine Festschreibung oder Veränderungssperre angeordnet, darunter für den Fernsprechentstörungsdienst, für den eine nicht unbedeutende Verringerung des Personalbedarfs zu erwarten war. Die Direktionen haben daraus lediglich im Personalbereich Folgerungen gezogen. Erweiterungsbauvorhaben von Fernsprechentstörungsstellen aber weiterhin nach den bisher gültigen Bemessungswerten geplant. Für viele dieser Bauvorhaben sind die Aufträge noch Mitte des Jahres 1973 und sogar später erteilt worden. Erst am 16. August 1974, nachdem die Ergebnisse der Probebemessungen vorlagen, hat der Bundesminister angeordnet, Planungen zur Erweiterung von Fernsprechentstörungsstellen vorübergehend zurückzustellen und in betrieblich notwendigen Fällen begründete Einzelanträge vorzulegen.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß sich durch rechtzeitiges Handeln der Direktionen aber auch des Bundesministers die Schäden hätten geringer halten lassen. Für die Zukunft hat er angeregt, bei Bauvorhaben in Fernsprechentstörungsstellen weitgehend auf Neubeschaffungen zu verzichten und vordringlich unbenutzte technische Einrichtungen wieder einzusetzen.

Entwicklung und Einführung neuer Gegenstände bei der Deutschen Bundespost

214. Bei Prüfungen im Fernmeldetechnischen Zentralamt hat der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren verstärkt auf die Arbeitsabläufe beim Entwickeln und Einführen neuer Gegenstände geachtet und unter anderem die Entwicklung und Einführung neuer Kabelabschlußeinrichtungen untersucht. Dabei wurden hauptsächlich Fehler in der Anwendung der „Richtlinien für Entwicklungsvereinbarungen der Deutschen Bundespost" festgestellt, die der Bundesminister im Jahre 1968 im Anschluß an die Erörterung früherer Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes erlassen hat. Im einzelnen waren zu bemängeln:

— Fehlen des Entwicklungswettbewerbs,
— Fehlen von Vereinbarungen über schutzrechtsfähige Beiträge von Angehörigen der Deutschen Bundespost,
— verspätetes Festlegen von kommerziellen Bedingungen,
— zu große Erprobungsserien.

Außerdem waren
— Mängel in der Aufzeichnung der Entscheidungsprozesse,
— oberflächliche Ausführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sowie
— Unzulänglichkeiten im Gesamtüberblick über die laufenden Entwicklungsvorhaben

zu erkennen.

Die Prüfungen haben im übrigen gezeigt, daß innerhalb des Fernmeldetechnischen Zentralamtes uneinheitlich verfahren wird. Sie sind daher im Jahre 1977 fortgesetzt worden. Dabei ergab sich, daß inzwischen Ablauf und Dokumentation der Entscheidungsprozesse verbessert worden waren.

Gleichwohl bleibt es notwendig, das Verfahren vor und bei der Einführung neuer Gegenstände weiter zu entwickeln. Hierzu hat der Bundesrechnungshof insbesondere folgendes angeregt:

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Die Entwicklung und Einführung neuer Gegenstände hat im allgemeinen erhebliche betriebliche und wirtschaftliche Auswirkungen. Es ist deshalb unerläßlich, vor Beginn einer Entwicklung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die voraussichtlichen Auswirkungen aufzuzeigen und zu bewerten. Da Entwicklungsvorhaben oft über mehrere Jahre hinweg betrieben werden und sich sowohl die Anforderungen als auch die Preise oder andere wesentliche Faktoren in dieser Zeit ändern können, sollten die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen außerdem jeweils vor der tatsächlichen Einführung überprüft werden.

Ferner hat der Bundesrechnungshof zum wiederholten Male darauf aufmerksam gemacht,

daß die weitere wirtschaftliche Verwendung der Restmengen von Gegenständen, die durch Neuentwicklungen ersetzt werden, gesichert sein muß, ehe die neuen Gegenstände bundesweit eingesetzt werden (vgl. Nr. 215).

Entwicklungsprogramm

Die im Fernmeldetechnischen Zentralamt geführten Aufzeichnungen über laufende Entwicklungsvorhaben sind wenig aussagekräftig und nicht ausreichend. Es sollten daher auf die Rechnungsjahre bezogene Entwicklungsprogramme aufgestellt und fortgeschrieben werden, in denen die wichtigsten Informationen über die einzelnen Vorhaben zusammengefaßt sind, wie

— genaue Bezeichnung, Beginn und voraussichtliches Ende der Entwicklung,

— Auswirkungen auf den zu ersetzenden Gegenstand,

— Auswirkungen auf andere Vorhaben (Berührungspunkte, Abhängigkeiten, Folge- und Parallelentwicklungen),

— wirtschaftliche Bedeutung (maßgebliche Daten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Aktualität dieser Daten)

und

— Auswirkungen auf die Personalwirtschaft.

Anhand derartiger Jahresprogramme könnten Fehlentwicklungen eher erkannt und notwendige Maßnahmen früher und gezielter eingeleitet werden, als es derzeit möglich ist.

Auswahl der Teilnehmer am Entwicklungswettbewerb

Die Entwicklungsrichtlinien schreiben zwar den Wettbewerb vor, für die Entwicklung bestimmter Gegenstände kommt aber oft nur ein begrenzter Firmenkreis in Betracht. Überdies wird der spätere Lieferwettbewerb durch die Auswahl der Teilnehmer für den Entwicklungswettbewerb weitgehend eingeengt und erschwert, weil Lizenzen gewöhnlich in gleichbleibendem Partnerkreis ausgetauscht werden.

Der Bundesrechnungshof meint, daß das Fernmeldetechnische Zentralamt durch Schematisieren des Vorgehens bei Entwicklung und Einführung neuer Gegenstände versuchen muß, das Verfahren weiter zu vereinheitlichen und eine Gleichbehandlung der Firmen zu erreichen. Dazu sollten die Wettbewerbsteilnehmer durch das für Grundsatzfragen der Beschaffung zuständige Referat ausgewählt und dem jeweiligen Fachreferat lediglich ein Vorschlagsrecht für den Kreis der zu beteiligenden Firmen eingeräumt werden.

Wirtschaftliche und schutzrechtliche Bedingungen

Von der Art der Entwicklung und dem Grad der Zusammenarbeit zwischen Auftragnehmern und Angehörigen der Deutschen Bundespost während der Entwicklung wird die Gestaltung der künftigen wirtschaftlichen und schutzrechtlichen Bedingungen wesentlich beeinflußt. Deshalb hat der Bundesrechnungshof empfohlen, daß diese Bedingungen grundsätzlich nach Beendigung einer Entwicklung und vor der endgültigen Entscheidung über die Verwendung des Gegenstandes aktualisiert werden sollten, falls es aufgrund einer — in ihrer Bedeutung nicht vorhersehbaren — Beteiligung von Postbediensteten an der Entwicklung geboten erscheint.

Erprobungsserien

Die Erprobung eines neuen Gegenstandes im Betriebsversuch ist Bestandteil der Entwicklung. Der Zweck, die Eignung des neuen Gegenstandes festzustellen, kann bei gezieltem Einsatz mit geringeren Stückzahlen als bisher üblich erreicht werden. Da nach fast jeder Erprobung noch Verbesserungen erforderlich werden, kann durch kleine Erprobungsserien auch verhindert werden, daß noch nicht optimal geeignete Gegenstände in zu großen Mengen verwendet werden müssen. Keinesfalls sollte die Höhe der durch die Entwicklungsfirmen geltend gemachten Werkzeugkosten die Erprobungsstückzahl bestimmen. Entwicklungskosten — hierzu zählen die Werkzeugkosten — werden durch die eingeräumten Lieferpräferenzen ausreichend abgegolten.

Lagerbestände im Fernmeldezeugwesen

215. Der Bundesrechnungshof hat die Vorräte an Fernmeldezeug für den Bau und die Unterhaltung der Fernmeldeanlagen bei den Fernmeldezeugämtern und Fernmeldezentralzeugämtern geprüft.

Außer den „normalen" Vorräten zur unmittelbaren Deckung des Bedarfs, die von den Zeugämtern verwaltet werden, sind dort weitere Bestände auf Veranlassung des Fernmeldetechnischen Zentralamtes „eingelagert" worden, die zentral verwaltet werden. Eine solche Einlagerung erfolgt nur bei einzelnen Gegenstandsarten, und zwar beispielsweise dann, wenn das Fernmeldetechnische Zentralamt aufgrund von Abnahmeverpflichtungen gezwungen ist, über den normalen Bedarf hinaus einzukaufen. Die Untersuchung erstreckte sich sowohl auf die normalen als auch auf die zentral verwalteten Bestände (ausgenommen Orts- und Fernkabel). Der Wert dieser Bestände betrug am 1. Januar 1976 etwa 500 Millionen DM.

Die Auswertung der Erhebungen über die normalen Vorräte zeigte, daß der Bestandswert bei vielen Gegenstandsgruppen größer war als der letzte Jahresumsatz, also den voraussichtlichen Bedarf für mehr als ein Jahr, in Einzelfällen sogar für mehr als fünf Jahre decken könnte. Bei weiteren Gegenstandsgruppen ergab sich nur deshalb ein günstigeres Verhältnis von Bestands- und Umsatzwert, weil innerhalb dieser Gruppen einzelne Gegenstandsarten mit sehr häufigem Umschlag die hohen Bestandswerte bei umschlagschwachen Arten ausglichen. So könnten die Vorräte mancher Gegenstandsarten den Bedarf für mehr als 25 Jahre decken.

Insgesamt hätte der Bestandswert der normalen Vorräte nach dem Ergebnis der Erhebungen um mehr als 40 Millionen DM niedriger gehalten werden können.

Der Wert der eingelagerten, nicht betriebsnotwendigen Bestände betrug am 31. März 1976 mehr als 30 Millionen DM und war damit um etwa 3 Millionen DM größer als der Wert der im normalen Vorrat nachgewiesenen Gegenstände jeweils derselben Art.

Die übergroßen Vorräte und die Einlagerungen verursachen Kapital- und Lagerkosten. Ferner muß damit gerechnet werden, daß ein Teil der Gegenstände nicht mehr wirtschaftlich genutzt werden kann. Gerade in den gravierendsten Fällen stößt ihr Einsatz auf Schwierigkeiten, weil sie teilweise technisch überholt sind und weil außer den Beständen bei den Zeugämtern noch weitere Vorräte derselben Gegenstandsarten bei den Betriebsstellen lagern.

Das Fernmeldetechnische Zentralamt hat den Feststellungen nicht widersprochen. Es führt die übergroßen Bestände vor allem auf die Einführung neuer Gegenstände oder neuer technischer Systeme zurück. Da die Termine für die Einführung den Beschaffungsstellen häufig zu spät bekannt würden, liefen die Vorratsbeschaffungen der Zeugämter für die bisher verwendeten Gegenstände zu lange weiter.

Der Bundesrechnungshof hat ebenfalls einen mangelhaften Informationsaustausch zwischen Fach- und Beschaffungsreferaten im Fernmeldetechnischen Zentralamt als eine Ursache der Einlagerungen und überhöhten Vorräte festgestellt. Weiterhin beeinflußten Änderungen von Gebührenvorschriften und Rechtsverordnungen das Ausmaß der Bestände, weil die Auswirkungen dieser Änderungen auf den Verbrauch nicht richtig eingeschätzt worden waren.

Um künftig Mängel diesen Umfangs zu vermeiden, hat die Deutsche Bundespost im November 1976 das bisherige manuelle Verfahren zur Fortschreibung der eingelagerten, zentral verwalteten Bestände durch ein maschinelles ersetzt. Sie hat außerdem Maßnahmen zur Nutzung der eingelagerten Bestände ergriffen. Dadurch konnte der Wert der Einlagerungen bis zum 30. Juni 1977 um rund 30 v. H. vermindert werden.

Es erscheint außerdem notwendig, die vom Bundesminister vorgesehene Inventur der Vorräte bei den Betriebsstellen beschleunigt durchzuführen, damit der Gesamtbestand aller Vorräte je Gegenstandsart erfaßt wird. Sodann sollte im einzelnen geprüft werden, inwieweit überhaupt noch eine Nutzung der Gegenstände in Betracht kommt. Nicht mehr nutzbare Gegenstände sollten ausgesondert werden, um wenigstens den Restwert zu erlösen und Lagerkosten einzusparen. Im übrigen dürfte sich der Wert der Einlagerungen durch einen verbesserten Informationsfluß zwischen Fach- und Beschaffungsseite und eine sorgfältigere Bedarfsermittlung vor Abschluß langfristiger Lieferverträge weiter senken lassen.

Anschlußschnur für Fernsprechapparate

216. Feststellungen, die gelegentlich anderer Erhebungen bei einer Direktion getroffen worden sind, zeigen, daß auch ein im Einzelfall belanglos erscheinender Mangel erhebliche wirtschaftliche Bedeutung haben kann:

Mit der Änderung der Fernmeldeordnung vom 1. April 1974 ist die laufende monatliche Gebühr für eine Anschlußschnur, die länger als zwei Meter ist, weggefallen. Dadurch ist bei vielen Fernsprechteilnehmern der Wunsch nach einer längeren als der zur Regelausstattung gehörenden Anschlußschnur entstanden. Der Anteil der ausgewechselten Schnüre lag in diesem Direktionsbezirk in der Zeit von Mitte 1975 bis Mitte 1976 bei etwa 50 v. H. der neuen Fernsprechanschlüsse. Die kurzen Anschlußschnüre wurden im Regelfall als Altstoff an das Fernmeldezeugamt zurückgegeben, weil wegen des Transports vom Teilnehmer zum örtlichen Lager und von dort zum Fernmeldezeugamt die Funktionsfähigkeit nicht mehr garantiert werden kann. Außerdem werden kurze Schnüre in derartig großen Mengen nicht benötigt.

Da im übrigen Bundesgebiet die gleichen Verhältnisse unterstellt werden können, hat der Bundesrechnungshof empfohlen, Fernsprechapparate und Anschlußschnüre künftig getrennt zu beschaffen, und den einzelnen Apparat erst bei der Einrichtung der Fernsprechanschlüsse mit der vom Teilnehmer gewünschten Schnur auszustatten.

Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, die abmontierten kurzen Schnüre würden grundsätzlich als neuwertig zurückgeliefert, in den Vorrat übernommen und für die Entstörung und Instandsetzung von Fernsprechapparaten verwendet. Um einem Fehlverhalten des Personals vorzubeugen, hat er die Direktionen dennoch im April 1977 angewiesen sicherzustellen, daß brauchbare Anschlußschnüre nicht zu den Altstoffen gelangen. Der Anregung, Apparate und Schnüre getrennt zu beschaffen, will er aus wirtschaftlichen Gründen nicht folgen, weil das Anbringen der Anschlußschnur beim Teilnehmer nicht weniger koste als die Montage in der Fabrik. Unabhängig davon habe er die Absicht, künftig auch kieselgraue Apparate regelmäßig mit einer drei Meter langen Anschlußschnur auszustatten, wie das bei andersfarbigen Apparaten bereits geschehe. Mit einem nennenswerten Bedürfnis der Teilnehmer nach noch längeren Anschlußschnüren rechne er nicht.

Diese Darlegungen überzeugen nicht. In der Zeit vom 1. April 1977 bis 31. März 1978 haben die Fernmeldezeugämter rd. 1,65 Millionen längere Anschlußschnüre ausgeliefert, das sind etwa 55 v. H. der Zahl der im selben Zeitraum ausgelieferten Fernsprechapparate. Sie sind zum weit überwiegenden Teil gegen die kürzeren Schnüre an diesen Apparaten ausgewechselt worden. In derselben Zeit wurden aber nur 120 000 kurze Schnüre in die Zeugamtsvorräte zurückgenommen, 75 000 davon als neuwertig.

Auch der allgemeine Übergang zu drei Meter langen Anschlußschnüren wird die Erwartungen des

Bundesministers nicht erfüllen. Das Beispiel der andersfarbigen Fernsprechapparate beweist das. In dem seit Ende März 1977 vergangenen Jahreszeitraum wurden nämlich 870 000 sechs Meter lange Anschlußschnüre für farbige Apparate verbraucht (etwa 43 v. H. der Apparatezahl), aber nur 97 000 drei Meter lange Schnüre sind den Vorräten wieder zugeführt worden.

Es ist also weiterhin davon auszugehen, daß bei rd. 40 v. H. der Fernsprechapparate die Anschlußschnur nachträglich ausgewechselt wird. Außerdem ist für mehr als 1 Million kurze Schnüre jährlich im Wert von etwa 2 Millionen DM der Verbleib ungeklärt. Im Hinblick darauf wird der Bundesminister seine Einstellung zu überdenken haben.

Dienstliche Fernsprechanschlüsse in Wohnungen

217. Seit dem 1. Juni 1976 werden für Angehörige der Bundesverwaltung dienstliche Fernsprechanschlüsse in Wohnungen nicht mehr unterhalten. Es wird vielmehr von den in Betracht kommenden Bediensteten erwartet, daß sie ihre privaten Fernsprechanschlüsse auch für eine gelegentliche dienstliche Benutzung zur Verfügung stellen.

Zum Ausgleich wird eine Pauschalabfindung gewährt, deren Höhe sich nach der durchschnittlichen Zahl abgehender Dienstgespräche bemißt und im Regelfall den Betrag für 60 Gebühreneinheiten je Vierteljahr nicht überschreiten darf. Beamten und Soldaten der Besoldungsgruppen A 1 bis A 11 sowie vergleichbarem Tarifpersonal wird außerdem die Hälfte der Grundgebühr erstattet.

Der Bundesminister hat für seinen Bereich eine entsprechende Regelung nicht getroffen. Bei der Deutschen Bundespost werden vielmehr bei Bejahung eines dienstlichen Bedürfnisses nach wie vor dienstliche Fernsprechanschlüsse in Wohnungen Bediensteter betrieben (Wohnungsdienstanschlüsse), deren private Mitbenutzung gestattet ist.

Insgesamt waren im Herbst 1977 etwa 28 000 Wohnungsdienstanschlüsse vorhanden, davon rund 12 500 als Nebenanschlüsse an dienstlichen Nebenstellenanlagen. Zur steuerlichen Abgeltung der geldwerten Vorteile der Anschlußinhaber verausgabt die Verwaltung jährlich rd. 0,3 Millionen DM.

Die Bediensteten, in deren Wohnungen die Anschlüsse eingerichtet sind, entrichten für die private Mitbenutzung einen monatlichen Pauschalbetrag von 13,50 DM. Gesprächsgebühren werden nur erhoben, soweit sie den Betrag für 100 Gebühreneinheiten überschreiten. Bei Nebenanschlüssen entfallen sie ganz, weil besondere Zählvorrichtungen nicht vorhanden sind.

Der Bundesminister hat allerdings im Februar 1977 neue Grundsätze und Zielsetzungen für Wohnungsdienstanschlüsse bekanntgegeben. Sie legen in erster Linie fest, daß Wohnungsdienstanschlüsse nur noch „für Funktionsträger eingerichtet werden dürfen, deren Anordnungen oder dienstliche Verrichtungen außerhalb der Regelarbeitszeit unbedingt erforderlich sind und rationell nicht anders erbracht werden können" und sehen daher vor, daß der Kreis der Berechtigten für Wohnungsdienstanschlüsse künftig enger gezogen werden soll. Die Auswirkungen lassen sich noch nicht übersehen.

Der Bundesminister begründet die Beibehaltung der Wohnungsdienstanschlüsse allgemein damit, daß

— ein Dienstfernsprechnetz zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Post- und Fernmeldebetriebs benötigt werde, dieses aber aus Kostengründen Bestandteil des öffentlichen Fernsprechnetzes sein müsse,

— Anschlüsse an dieses Dienstfernsprechnetz in erster Linie zur Vermeidung von Bereitschaftsdiensten auch in Wohnungen von Funktionsträgern, deren Eingreifen in den Betrieb außerhalb der Regelarbeitszeiten erforderlich ist, geschaltet werden müßten,

— die Deutsche Bundespost hier eine Einrichtung, die sie selbst schafft und der Öffentlichkeit anbietet, für die dienstlichen Belange einsetze und daher für das Abgelten einer privaten Mitbenutzung nicht von den auf der Basis von Vollkosten ermittelten Durchschnittskosten für Fernsprechanschlüsse und Gebühreneinheiten ausgegangen zu werden brauche, sondern nur die erheblich darunter liegenden Grenzkosten anzusetzen seien.

Er sehe auch keinen Anlaß, das bisher geübte Verfahren zu ändern, weil der Fernsprechanschluß in ständig zunehmendem Umfang zu einer „selbstverständlichen Einrichtung der privaten Lebenshaltung" (BMF Z B 7 — P 1563 — 15/73 vom 1. Juni 1973) geworden sei. Denn offensichtlich bestehe noch keine einheitliche Rechtsauffassung darüber, ob nach dem allgemeinen Einzug des Fernsprechers in die Haushalte von Angehörigen des öffentlichen Dienstes mehr und mehr erwartet werden könne, über den privaten Fernsprechanschluß gelegentlich auch dienstliche Gespräche zu führen. Er erwäge daher, für seinen Bereich ein Rechtsgutachten zu dieser Angelegenheit erstellen zu lassen.

Die Einlassung des Bundesministers überzeugt nicht, insbesondere nicht, daß es in einer Zeit, in der der Fernsprechanschluß in zunehmendem Maße Bestandteil der privaten Lebenshaltung wird und in der er davon ausgeht, daß spätestens 1985 die Vollversorgung aller Haushalte verwirklicht sein wird, erforderlich ist, Anschlüsse an das „Dienstfernsprechnetz" der Deutschen Bundespost in Wohnungen ihrer Funktionsträger zu schalten. Es ist nicht ersichtlich, inwieweit sich die Situation der Deutschen Bundespost grundsätzlich von der der übrigen Bundesverwaltung unterscheiden soll, zumal die dort geltende Regelung vorsieht, daß die Höhe der den Bediensteten zu zahlenden Pauschalabfindung der durchschnittlichen Zahl der abgehenden Dienstgespräche anzupassen ist. Geschieht dies in angemessenem Umfang, so ist nicht zu erkennen, was die Befürchtung des Bundesministers rechtfertigen würde, ein umfangreicher Bereitschaftsdienst könnte sich als notwendig erweisen.

Auch ein Bedürfnis, einem Teil der Bediensteten der Deutschen Bundespost günstigere Möglichkeiten zur Teilnahme am Fernsprechverkehr zu bieten,

ist angesichts des einheitlichen Status aller Bundesbediensteten nicht zu erkennen. So hat der Bundesminister in den erwähnten Grundsätzen und Zielsetzungen vom Februar 1977 selbst betont, daß bei Überlassung von Wohnungsdienstanschlüssen soziale Erwägungen oder Aspekte privater Zuwendungen auszuscheiden haben.

Es kann zwar nicht erwartet werden, daß die Wohnungsdienstanschluß-Regelung unvermittelt eingestellt wird. Das ist schon aus technischen und betrieblichen Gründen kaum möglich. Der Bundesminister muß aber mehr als bisher bemüht sein, das Vorgehen der Deutschen Bundespost dem des Bundes anzugleichen und dabei dem allgemeinen Vordringen des Fernsprechanschlusses Rechnung tragen. Soweit er begründete rechtliche Bedenken gegen die vom Bundesminister der Finanzen getroffene Regelung haben sollte, wären diese im gegenseitigen Benehmen abzuklären. Im übrigen bietet sich als Übergangsregelung an, die geldwerten Vorteile, die der Wohnungsdienstanschluß seinem Inhaber bietet, schrittweise abzubauen. Daher sollte jedenfalls der monatliche Grundbetrag für die private Mitbenutzung angehoben und generell das Ausmaß der kostenfrei zu gewährenden Gesprächs-Gebühreneinheiten überprüft werden. Außerdem hält es der Bundesrechnungshof für unumgänglich, auch bei den Nebenanschlüssen Gesprächsgebühren in Form einer angemessenen Pauschale zu verlangen.

Personalwesen

Personalbestand und -planung

218. Im Jahre 1976 haben die Bemühungen der Deutschen Bundespost, den durchschnittlichen Bestand an Arbeitskräften dem tatsächlichen Personalbedarf anzupassen, einen beachtlichen Erfolg erbracht. Es gelang, den Bestand um 6 395 Kräfte zu vermindern. Allerdings entsprechen die damit erreichten Personalzahlen — wie die Prüfungen des Bundesrechnungshofes gezeigt haben — noch immer nicht den Erfordernissen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Auch die Deutsche Bundespost ist unter Berücksichtigung aller ihr bekannten Faktoren — ähnlich wie die Deutsche Bundesbahn — in der Personalplanung davon ausgegangen, daß in den nächsten Jahren eine weitere beträchtliche Verringerung des Personalbestandes notwendig und möglich sei.

Die günstige Verkehrs- und Ertragsentwicklung in einigen Teilbereichen, insbesondere im Fernmeldewesen, kann diese Einschätzung kaum wesentlich beeinflussen, zumal gerade in diesem Bereich erhebliche Personalreserven festzustellen waren und die technische Entwicklung zu einem geringeren Personalaufwand tendiert. Der Bundesminister selbst hat wiederholt zum Ausdruck gebracht, daß die Deutsche Bundespost wie andere Unternehmen — letztlich auch im Interesse der Sicherheit der Arbeitsplätze — auf eine ständige kostensenkende Rationalisierung nicht verzichten könne. Lediglich Rationalisierungsinvestitionen, die die Wirtschaftlichkeit des Betriebes nicht verbesserten und bei denen nur Arbeitsplätze durch Kapitaleinsatz eingespart würden, seien gegenwärtig aus arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht sinnvoll.

Unter dem Druck der Probleme auf dem Arbeits- und Ausbildungsmarkt erscheint es nunmehr fraglich, ob sich die Einstellungspolitik der Deutschen Bundespost künftig nur am betrieblich notwendigen Bedarf orientieren wird.

Im Jahre 1977 hat der durchschnittliche Bestand an Arbeitskräften lediglich um 507 Kräfte abgenommen und für 1978 ist nach den Ansätzen im Stellenplan überhaupt keine Verringerung mehr zu erwarten. Voraussichtlich wird sogar eine nicht unbeträchtliche Personalvermehrung eintreten.

Für diese Entwicklung des Arbeitskräfte-Bestandes hat besondere Bedeutung, daß die Deutsche Bundespost von 1974 bis 1977 rund 15 000 Auszubildende für das Fernmeldehandwerk eingestellt hat und 1978 weitere 4 000 Auszubildende einstellen wird, obwohl in den Laufbahnen des einfachen und mittleren fernmeldetechnischen Dienstes mindestens bis in die 80er Jahre kein Eigenbedarf besteht. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß auch in der Fernmelde- und Elektroindustrie ein Abbau an derartigen Arbeitsplätzen stattfindet und von der Deutschen Bundespost ausgebildete Fernmeldehandwerker dort kaum unterkommen können.

Lediglich für 800 im Jahre 1976 eingestellte Auszubildende werden der Deutschen Bundespost aus einem Sonderprogramm der Bundesregierung Kosten erstattet. Bei dem Sondervermögen Bundesbahn dagegen hat der Bund auch in den Folgejahren die Ausbildungskosten für sämtliche, über den Bedarf hinaus eingestellten Auszubildenden voll übernommen.

Die Deutsche Bundespost hat die Auszubildenden zwar ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie für Fernmeldehandwerker keinen Bedarf hat und das Vertragsverhältnis nach Abschluß der Ausbildung endet. Sollte sich die Bundespost jedoch wegen der allgemeinen Lage auf dem Arbeitsmarkt von den Ausgebildeten gegen deren Willen nicht lösen können, wird — wie sich schon jetzt zeigt — alsbald ein erheblicher Druck dahingehend entstehen, diese Kräfte auch im Fernmeldewesen einzusetzen. Dies kann dann dazu führen, daß Personalbemessungssysteme großzügiger konzipiert oder gehandhabt und daß die eigenen Dienstleistungen ausgeweitet werden: möglicherweise zu Lasten der Wirtschaftlichkeit oder der Privatwirtschaft mit den entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen.

Eine Beschäftigung der ausgebildeten Fernmeldehandwerker im Postwesen, wo betrieblich gesehen ein Nachwuchsbedarf besteht, läßt sich weder auf Dauer noch für eine längere Zwischenphase als sinnvolle Lösung vertreten. Im Verhältnis zu der qualifizierten Ausbildung als Fernmeldehandwerker wird die Tätigkeit im einfachen Postdienst als „unterwertig" empfunden; sie führt bei den Betroffenen zu Unzufriedenheit, zu zusätzlichem Ausbildungsaufwand und obendrein zu betrieblichen Spannun-

gen, da die Fernmeldehandwerker während ihrer Verwendung im Postfachdienst eine höhere Vergütung als die ständig dort tätigen Kräfte erhalten.

Im übrigen lassen sich ohnehin bei weitem nicht alle überzähligen Fernmeldehandwerker im Postwesen unterbringen, zumal auch hierfür in erheblichem Umfang Nachwuchskräfte eingestellt werden. Es ist beabsichtigt, die Einstellungen in diesem Bereich zu verstärken und dafür die im Fernmeldebereich zu vermindern.

Der Bundesrechnungshof geht zwar davon aus, daß der öffentliche Dienst soweit wie möglich in verstärktem Umfang Ausbildungsplätze zur Verfügung stellen soll (vgl. Drucksache 8/1758). Er hält jedoch bei der Deutschen Bundespost eine Überprüfung der Planung und der beabsichtigten Maßnahmen für erforderlich, damit eine sachgerechte Personalwirtschaft, eine sinnvolle Ausbildungsförderung durch die Deutsche Bundespost und die Voraussetzungen für die politisch notwendigen Entscheidungen gewährleistet werden. Deren Auswirkungen wären dann auch haushaltsmäßig und personalwirtschaftlich gesondert zu behandeln (vgl. §§ 3, 15 PostVwG).

Personalbemessungssystem

219. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf die Bedeutung einer modernen Personalbemessung bei der Deutschen Bundespost hingewiesen (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 304 und für das Haushaltsjahr 1975, Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 128).

Aus betriebswirtschaftlichen Gründen (§§ 15, 18 PostVwG) und im Sinne personeller Gerechtigkeit muß der tatsächliche Personalbedarf überschaubar, systematisch und möglichst objektiv festgestellt werden. Auch für etwaige politisch bedingte personalwirtschaftliche Entscheidungen ist dies eine unentbehrliche Grundlage.

Der Bundesrechnungshof hat es deshalb im Prinzip begrüßt, daß mit der „Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost" 1971 ein einheitliches Personalbemessungsverfahren für die Ämter des Post- und Fernmeldewesens eingeführt worden ist, das darauf abstellt, arbeitswissenschaftlich fundierte Bemessungswerte zu schaffen.

Bei einer ersten Bestandsaufnahme (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 304) hat der Bundesrechnungshof allerdings 1976 darauf aufmerksam gemacht, daß weite Bereiche des Post- und Fernmeldewesens fünf Jahre nach Inkrafttreten der grundlegenden Vorschriften noch immer nicht mit neuen Bemessungsunterlagen sachgerecht abgedeckt waren, obwohl das Verfahren nach der ursprünglichen Vorstellung des Bundesministers im wesentlichen schon hätte abgeschlossen sein müssen.

Wie die nachstehende Übersicht zeigt (Stand März 1978), ist die Entwicklung auch jetzt noch weit hiervon entfernt.

Bemessung bei	Bemessungssystem für ... Arbeitseinheiten *)							
	vorhanden		in Vorbereitung		noch nicht in Vorbereitung		nicht vorgesehen	
	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.	absolut	in v. H.
1	2 a	2 b	3 a	3 b	4 a	4 b	5 a	5 b
Ämtern des Postwesens	89 500	48	71 200	38	25 900	14	100	—
Ämtern des Fernmeldewesens ...	88 000 **)	76 **)	19 000	16	8 150	7	1 650	1
übergreifenden Bereichen des Post- und Fernmeldewesens .	13 400	28	14 900	30	20 600	42	—	—
Zusammen ...	190 900	54	105 100	30	54 650	15,5	1 750	0,5

*) Gerundete Durchschnittszahlen für das Hj. 1977

**) Hierbei ist zu berücksichtigen, daß bei einer Reihe von Teilsystemen mit einem Volumen von etwa 25 000 Arbeitseinheiten eine umgehende Überarbeitung erforderlich ist.

Bei dem verhältnismäßig hohen, bereits bemessenen Anteil im Fernmeldewesen ist zu berücksichtigen, daß hier zum Teil auf vorhandene Regelungen zurückgegriffen und deshalb früher mit den Bemessungsarbeiten begonnen werden konnte. Außerdem stehen im Fernmeldewesen eher als im Postwesen Bezugsdaten und einheitliche Organisationsformen zur Verfügung. Die Teilsysteme des Fernmeldewesens beruhen in einigen Fällen aber noch nicht auf hinreichend detaillierten Arbeitszeituntersuchungen, so daß die weitere Aufgabenentwicklung durch die Teilsysteme nicht sachgerecht erfaßt wurde und jetzt eine weitgreifende Überarbeitung erforderlich ist.

Im einzelnen ist festzustellen, daß die Erarbeitung der größeren Teilsysteme (Bemessungsbereiche mit mehr als 1 000 Arbeitseinheiten) durchschnittlich mehr als zwei Jahre in Anspruch genommen hat. Für die abschließende Entscheidung durch das Mi-

nisterium wurde ein weiterer erheblicher Zeitraum benötigt.

Die Erarbeitung und Einführung dieser Bemessungs-Teilsysteme hat im Durchschnitt insgesamt mehr als drei Jahre gekostet. In manchen Fällen wurde mehr als das Doppelte benötigt. Hinzu kommt der oft beträchtliche Zeitbedarf für die Realisierung der Bemessungsergebnisse (vgl. Nrn. 221 und 226).

Wenn sich diese Entwicklung fortsetzt, dürfte in absehbarer Zeit eine einigermaßen vollständige Personalbemessung auf einheitlicher Grundlage und mit einem hinreichend aktuellen Stand nicht zu erreichen sein. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß Änderungen in der Aufgabenstellung und in der Organisation immer wieder Anpassungsarbeiten bei den vorhandenen Teilsystemen verlangen.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Nachteilen, die sich aus unvollständigen oder veralteten Bemessungssystemen ergeben können, erscheint es auch personalpolitisch unvertretbar, in größerem Umfang über längere Zeiträume Personalbereiche nebeneinander nach verschiedenen Maßstäben zu bemessen.

Der Bundesrechnungshof hält es deshalb für erforderlich, daß die Erarbeitung von Teil-Bemessungssystemen sowie die Entscheidungsverfahren im Bereich des Ministeriums noch mehr gestrafft werden, ohne den Aussagewert des Systems zu beeinträchtigen. Außerdem sollte der Bundesminister in verstärktem Maße die Realisierung der Bemessung überprüfen und auf ihre Beschleunigung hinwirken (vgl. Nrn. 221 und 226).

Erforderlichenfalls müßte das mit Bemessungsarbeiten befaßte Personal verstärkt werden.

Im Interesse eines rationellen Arbeitsablaufs und eines einwandfreien schnellen Entscheidungsganges sowie für Prüfungszwecke ist auf eine transparente Dokumentation des Verfahrens und der wesentlichen Aspekte des Systems Bedacht zu nehmen. Für einen zügigen Abschluß der Bemessungsarbeiten kommt es im übrigen wesentlich darauf an, daß bei der Zusammenarbeit mit der Personalvertretung möglichst zeitsparend verfahren wird.

Freizeitausgleich für Briefzusteller

220. Der Briefzustelldienst ist der größte und in seiner Konzeption schwierigste Bemessungsbereich bei der Deutschen Bundespost; in ihm sind die unterschiedlichsten äußeren Gegebenheiten nach einheitlichen Kriterien erfaßt. Die Erarbeitung der Bemessungswerte nach der neuen Dienstanweisung erforderte daher viel Zeit.

Nach weit zurückreichenden Entwicklungsarbeiten übersandte der Bundesminister den Direktionen im Februar 1974 die neuen Unterlagen und ordnete an, die erforderlichen Bestands- und Verkehrsmengendaten zu ermitteln. Hierbei wurden örtlich so viele Fehler gemacht, daß die Ermittlungen im März/April 1976 wiederholt werden mußten. Das hiernach im Februar 1977 zur Realisierung freigegebene neue Bemessungssystem erfaßt rd. 38 000 Zustellbezirke im gesamten Bundesgebiet und in Berlin (West).

Zugleich hat der Bundesminister angeordnet, daß Zusteller „Mehrarbeitszeiten", die sich nach dem neuen Bemessungsverfahren rein rechnerisch über die jeweils maßgebende wöchentliche Arbeitszeit hinaus ergeben, rückwirkend abgegolten erhalten, und zwar ggf. bis zum 4. Februar 1974. Auf tatsächlich geleistete Mehrarbeitszeit kommt es hierbei nicht an. Die Abgeltung soll bis spätestens Mitte 1979 grundsätzlich durch Freizeitausgleich durchgeführt werden.

Die Deutsche Bundespost und ihre Tarifvertragspartner gehen davon aus, daß die rein rechnerisch festgestellten „Mehrarbeitszeiten" keine Überzeitarbeit im arbeitsrechtlichen Sinne darstellen. Vielmehr soll es sich um eine besondere Ausgleichsregelung außerhalb des Arbeitszeitrechts handeln.

Der Bundesrechnungshof hat gegen diese Regelung bereits vor ihrem Inkrafttreten Bedenken geltend gemacht und insbesondere auf folgendes hingewiesen:

— Ein neues Bemessungssystem darf nicht rückwirkend einseitig angewendet werden, da sich hierdurch Ungerechtigkeiten und sachlich unvertretbare Personalmehrausgaben ergeben. Im vorliegenden Falle stehen den errechneten „Mehrarbeitszeiten" in wohl beträchtlich höherem Umfang errechnete Minderarbeitszeiten gegenüber, die unberücksichtigt bleiben.

— Objektive Daten als Grundlage für die Ermittlung einer etwaigen „Mehrarbeitszeit" stehen im Briefzustelldienst für die Zeit vom Februar 1974 bis zum März/April 1976 (2. Datenerhebung) nicht zur Verfügung. Eine Berechnung mit Daten aus der Erhebung 1976 erscheint nicht vertretbar, da sich in einer Vielzahl von Fällen die Verhältnisse erheblich gewandelt haben (verkehrsmäßig, baulich usw.).

  Die bei vielen Zustellbezirken erforderliche Bemessung durch Beobachtung — weil das Bemessungssystem nicht zu einem rechnerisch plausiblen Ergebnis führt — wird teilweise erst im Jahre 1978 durchgeführt. Diese Feststellungen müßten dann sogar einen Zeitraum von mehr als 4 Jahren abdecken.

— Die neuen Bemessungswerte für den Briefzustelldienst führen, wie bei der Personalbemessung üblich, nur zu begrenzt sicheren Ergebnissen.

  Diese Ungenauigkeiten sind im allgemeinen bei der Anwendung eines geschlossenen Systems mit sich ausgleichenden Bemessungsergebnissen zu tolerieren. Sie lassen es aber nicht zu, „Mehrarbeitszeiten" ohne weitere Klärung rückwirkend anzuerkennen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister außerdem u. a. unter Hinweis auf § 72 Abs. 1 BBG darauf aufmerksam gemacht, daß es — unabhängig von den grundsätzlichen Bedenken — schon aus personalfürsorgerischen Gründen notwendig er-

scheine, umgehend die Zustellbezirke zu überprüfen, deren errechnete Arbeitszeiten die maßgebende Wochenarbeitszeit wesentlich überschritten.

Der Bundesminister hat seine Anordnung damit gerechtfertigt, daß die rückwirkende Abgeltung der rechnerischen „Mehrarbeitszeiten" einen Kompromiß darstelle, der die Einführung des neuen Bemessungssystems überhaupt erst ermöglicht habe. Die Rückwirkung sei schon im Hinblick auf Treu und Glauben wegen der Verzögerung bei der Einführung der neuen Bemessungswerte begründet. Dabei werde sichergestellt, daß „Mehrarbeitszeiten" rückwirkend nur in vertretbarem Umfang anerkannt würden; denn er habe angeordnet, die Bemessungswerte auf Plausibilität zu überprüfen und bei einer rechnerisch ermittelten Arbeitszeit von mehr als 44 Wochenstunden die Ergebnisse aktenkundig zu machen. Notfalls seien derartige Fälle im Wege der Beobachtung zu bemessen.

Die Argumente des Bundesministers vermögen die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht auszuräumen.

Die Regelung läßt sich nicht als Kompromiß bewerten. Eine förmliche rechtliche Grundlage für die rückwirkende Anerkennung von „Mehrarbeitszeit" wird auch vom Bundesminister nicht angenommen. Derartige Zeiten waren ggf. nach den damals maßgebenden Bestimmungen geltend zu machen. Dies ist auch geschehen. Bei der Einführung der 40-Stunden-Woche zum 1. Oktober 1974 hat der Bundesminister sogar ausdrücklich bestimmt, daß die Ämter Überzeitarbeit nur in dem Maße anerkennen durften, wie eine Überschreitung der dienstplanmäßigen Arbeitszeit tatsächlich eintrat. Auf den Grundsatz von Treu und Glauben kann deshalb nicht zurückgegriffen werden.

Darüber hinaus lassen sich die Merkmale eines Kompromisses auch nicht bei dem Umfang der Abgeltung von „Mehrarbeitszeit" erkennen. Die rückwirkende Regelung geht nämlich noch über die neuen Vorschriften hinaus. Beispielsweise kann künftig ein Zustellbezirk im Rahmen der Ungenauigkeit des Bemessungsergebnisses mit einer errechneten Arbeitszeit von 41 Wochenstunden bestehenbleiben, ohne daß dies Überzeitarbeit begründet. Für die Vergangenheit würde dagegen ein Zusteller im gleichen Bezirk eine Abgeltung der rechnerischen „Mehrarbeitszeit" von einer Wochenstunde erhalten. Bei einer Rückwirkung über vier Jahre wären das mehr als fünf Wochen Freizeit.

Die überaus großzügige Abgeltung von „Mehrarbeitszeit" ist nachträglich noch durch eine Anordnung des Bundesministers insoweit ausdrücklich erweitert worden, als die Ämter auch personengebundene Zuschläge *) rückwirkend berücksichtigen können. Entsprechende Entscheidungen beruhen — wie dem Bundesminister bekannt — meist nicht auf konkreten Prüfungen, sondern stellen eher ein Verhandlungsergebnis dar, wobei offenbar vielfach sachfremde Erwägungen eine Rolle spielen.

*) Personengebundene Zuschläge = Zeitzuschläge für dauernd leistungsgeminderte Arbeitskräfte

Die Abgeltung ungerechtfertigt hoher „Mehrarbeitszeiten" wird auch nicht durch die Plausibilitätsprüfungen verhindert, denn in der vorgesehenen Form enthalten sie zu wenig konkrete Kriterien. Eine maßgebende Frage, nämlich ob für den jeweiligen Zustellbezirk bedeutsame organisatorische oder strukturelle Besonderheiten vorliegen, ist viel zu allgemein gehalten. Hinzu kommt, daß die mit der Realisierung der neuen Bemessung beauftragten Kräfte häufig ungeübt sind.

Der Bundesrechnungshof hat frühzeitig auf diese Problematik aufmerksam gemacht und darauf gedrängt, daß wenigstens für bestimmte zweifelhafte oder besonders gewichtige Fallgruppen Prüfungen — möglichst im Wege der Beobachtung — vorgeschrieben werden. Der Bundesminister hat dem nicht entsprochen, weil die denkbaren Ursachen für nicht plausible Bemessungsergebnisse nur unvollständig zu erfassen seien.

Einige Direktionen haben die Plausibilitätsprüfung zwar von sich aus näher geregelt. Annähernd gleichwertige ausreichende Prüfungen werden hierdurch jedoch nicht gewährleistet. Selbst für Zustellbezirke mit einer rechnerischen Wochenarbeitszeit von mehr als 44 Stunden finden keineswegs regelmäßig Prüfungen mittels Beobachtung statt, zumal diese bis Februar 1978 nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Direktionen zulässig waren. Erst auf Drängen des Bundesrechnungshofes wurde dieser Vorbehalt aufgehoben.

Im übrigen haben Erhebungen des Bundesrechnungshofes gezeigt, daß die Regelung des Bundesministers in der Praxis zu weiteren beträchtlichen Mängeln führt:

— In den Ämtern gibt es neben Zustellbezirken mit rechnerischen „Mehrarbeitszeiten" auch solche, die erhebliche Minderarbeitszeiten aufweisen. Obwohl mit einer Realisierung der Bemessungsergebnisse in nächster Zeit meist nicht zu rechnen war, haben die Ämter in der Regel einen Ausgleich zwischen über- und unterbelasteten Bezirken unterlassen.

  Auf Drängen des Bundesrechnungshofes hat sich der Bundesminister zwar im Oktober 1977 gegenüber den Direktionen mit einem solchen Ausgleich einverstanden erklärt. Eine entsprechende, eindeutige Anordnung hätte aber schon bei Einführung des Systems getroffen werden müssen, zumal die auf den einzelnen Zustellbezirk und auf die durchschnittliche Arbeitsleistung bezogene Bemessung ohnehin erheblichen Bedenken unterliegt.

  Spätere Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben gezeigt, daß die nachträgliche und obendrein unverbindliche Regelung des Bundesministers — die an den schon vorher vorhandenen Möglichkeiten wenig änderte — praktisch kaum noch Auswirkungen haben wird.

— Verschiedentlich haben Ämter noch nach dem alten Bemessungssystem errechnete Überzeiten abgegolten, obwohl die betreffenden Zustellbezirke bei Anwendung des neuen Bemessungssy-

stems unter den bisherigen Regel-Arbeitszeiten bleiben.

Mindestens hätten die neuen, wenn auch noch nicht realisierten Bemessungsergebnisse den Anstoß dafür geben müssen, die bisherigen Ergebnisse zu überprüfen und die Bezirke ggf. in den Ausgleich mit echt überlasteten Bezirken einzubringen.

— Die Plausibilitätsprüfungen wurden meist nur formell und nicht systematisch nach sachlichen Gesichtspunkten durchgeführt.

Wichtige Fragen, wie z. B. die nach Abgabestellen mit besonders vielen nachzuweisenden Sendungen oder nach einer etwaigen Neubautätigkeit zwischen 1974 und 1976, wurden überwiegend nicht geprüft.

— Schließlich waren die für die Bemessung maßgebenden Daten mehrfach falsch ermittelt oder nicht sachgerecht berücksichtigt worden. Diesem Fehler kann besondere finanzielle Bedeutung zukommen.

Nachdem der Bundesminister festgestellt hatte, daß nicht wenigen Zustellern unerwartet hohe Ansprüche auf Freizeitausgleich zuerkannt wurden, hat er die Direktionen im Oktober 1977 angewiesen, umgehend alle Möglichkeiten zur Realisierung der Bemessungsergebnisse zu nutzen und das Aufkommen weiterer Freizeitansprüche auf das unvermeidbare Minimum zu beschränken. Außerdem setzte er im November 1977 eine Arbeitsgruppe ein, die Zustellbezirke mit Anspruch auf 30 und mehr Wochen Freizeitausgleich an Ort und Stelle überprüfen soll. Ende November 1977 waren dies bereits mehr als 450 Zustellbezirke, obwohl die Feststellungen über die Höhe der auszugleichenden „Mehrarbeitszeiten" vielfach noch nicht abgeschlossen waren. Insgesamt dürfte der Freizeitausgleich mindestens 5 Millionen Stunden mit einem Gesamtwert von mehr als 60 Millionen DM (ohne Gemeinkostenzuschläge und zusätzlichen Verwaltungsaufwand) erreichen. Die Pläne des Bundesministers, diese Freizeitansprüche in erster Linie mit Personalüberbeständen aus Rationalisierungsmaßnahmen und mit überzähligen Fernmeldehandwerkern auszugleichen, werden sich nicht verwirklichen lassen.

Es ist zwar anzuerkennen, daß dem Bundesminister an der alsbaldigen Einführung des neuen Bemessungsverfahrens gelegen sein mußte, weil es einen Abbau der Personalüberhänge im Briefzustelldienst nach objektiven Maßstäben erwarten ließ; jedoch hätten die Schwierigkeiten bei der Einführung des neuen Systems besser berücksichtigt werden müssen. Im übrigen wäre es von vornherein zweckmäßig gewesen, die Einführung durch eine Arbeitsgruppe begleitend zu unterstützen. Im November 1977 kam diese Maßnahme zu spät. Außerdem erscheint es zweifelhaft, ob die begrenzte Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe den Erfordernissen gerecht wird.

Der Bundesminister sollte alle Anstrengungen unternehmen, um den Umfang der rückwirkenden Abgeltung von „Mehrarbeitszeiten" so gering wie möglich zu halten. Hierzu gehört eine schnelle und nachdrückliche Durchführung der zentral gesteuerten Prüfaktion, wobei insgesamt die Richtigkeit der Dateneingaben in angemessenem Umfang zu überprüfen wäre. Ferner ist erforderlich, daß den für die Bemessung zuständigen Stellen ihre Aufgabe durch ergänzende Weisungen erleichtert und verdeutlicht wird. Lösungen ohne hinreichende Rechtsgrundlage sollte der Bundesminister künftig unter allen Umständen außer Betracht lassen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheit weiterverfolgen und auch das Bemessungssystem selbst überprüfen.

Personalwirtschaftliche Untersuchungen im Postdienst

221. Der Bundesrechnungshof hatte in den Jahren 1974 und 1975 anhand von Stichproben festgestellt, daß der Personalbedarf bei einer Reihe von Dienststellen nicht oder nicht rechtzeitig dem in fast allen Bereichen zum Teil erheblich rückläufigen Verkehr angepaßt worden war (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1974, Drucksache 7/5849, Nr. 305). Um zu klären, ob den festgestellten Mängeln prinzipielle Bedeutung zukommt, hat der Bundesrechnungshof die Vorprüfungsstellen angewiesen, entsprechende Erhebungen anzustellen, und zwar für die Paketzustellung, weil der Verkehrsrückgang im Paketdienst von 1972 bis 1975 mit jährlich bis zu 6,73 v. H. *) besonders augenfällig war und weil es sich um einen sehr personalintensiven Dienstzweig handelt.

Von den im Bundesgebiet insgesamt vorhandenen rd. 9 300 Paketzustellbezirken wurden etwa 2 800 erfaßt, und zwar bei 137 Ämtern, bei denen mindestens fünf Kräfte in der Paketzustellung eingesetzt sind und die Bemessung länger als ein Jahr zurücklag. Die Erhebungen ergaben, daß die überwiegende Zahl dieser Ämter aus dem Verkehrsrückgang nicht die erforderlichen Folgerungen gezogen hatte, obwohl der Bundesminister das im Jahre 1971 eingeführte neue Bemessungsverfahren u. a. gerade damit begründet hat, daß es eine schnellere Anpassung des Personalbedarfs an die Verkehrsentwicklung ermögliche. So lag die letzte Personalbemessung bei 94 der geprüften Ämter (rd. 70 v. H.) 24 oder mehr Monate, bei 32 der geprüften Ämter (rd. 25 v. H.) sogar 36 Monate und länger zurück.

*)

Beförderte gewöhnliche Paketsendungen

	insgesamt in Millionen	Verkehrsrückgang in Millionen	Verkehrsrückgang v. H.
1972	311,29	11,49	3,56
1973	297,50	13,79	4,43
1974	277,49	20,01	6,73
1975	263,34	14,15	5,10
		59,44	18,42 (bezogen auf 1971)

(der Rückgang ist 1976 zum Stillstand gekommen)

Die auf Veranlassung der Vorprüfungsstellen in Angriff genommenen Bemessungsmaßnahmen führten dazu, daß sich der Personalbedarf bei 15 Ämtern nur geringfügig erhöht, bei 69 Ämtern hingegen um insgesamt rund 95 Kräfte verringert hat.

Die Prüfung durch die Vorprüfungsstellen ergab außerdem, daß rechtzeitige Bemessungsmaßnahmen bei größeren Dienststellen besonders dringlich sind, weil dort schon verhältnismäßig geringe Änderungen im Verkehrsanfall erhebliche realisierbare Auswirkungen haben können.

Schließlich wurde festgestellt, daß es nach dem Abschluß der Erhebungen, die Grundlage von Neubemessungen waren, bis zu 27 Monate dauerte, bevor der neue Personalbedarf festgesetzt wurde (vgl. Nr. 219 und 226).

Ähnliche Versäumnisse ergaben sich bei Prüfungen, die von den Vorprüfungsstellen 1977 in vier Bezirken bei 38 Postfachverteilstellen durchgeführt worden sind. Infolge der verzögerten Anpassung des Personalbedarfs an die Verkehrsmenge hat sich zum Zeitpunkt der Prüfung bei 14 Ämtern ein rechnerischer Personalüberhang im Postfachverteildienst von rd. 15 Kräften, das sind 10 v. H. des dort vorhandenen Personals, ergeben.

Die Direktionen haben auf Anregung der Vorprüfungsstellen die Ämter inzwischen veranlaßt, Neubemessungen durchzuführen. Sie werden generell dafür zu sorgen haben, daß dies künftig rechtzeitig geschieht.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er werde die zeitgerechte Anpassung des Personalbedarfs an die Verkehrsentwicklung künftig nach weiterem Ausbau der Fachaufsicht und der Internen Revision — angesichts des außerordentlich hohen Anteils der Personalkosten in nahezu allen Bereichen des Postwesens — noch sorgfältiger als bisher überwachen lassen. Er wird auch darauf hinzuwirken haben, daß der Personalbedarf nach Neubemessungen umgehend festgesetzt und zügig realisiert wird.

Personalwirtschaftliche Untersuchungen im Fernmeldewesen

222. Der Bundesrechnungshof hat seine personalwirtschaftlichen Untersuchungen im Fernmeldewesen (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1975, Teil II, Drucksache 8/1164, Nr. 130 f.) fortgesetzt und den Schwerpunkt auf die technischen Betriebsdienststellen für die Unterhaltung von Fernsprechvermittlungsstellen, den Niederfrequenz- und Trägerfrequenz-Übertragungsbetrieb sowie den Funkstörungsmeßdienst gelegt (Gesamtumfang mehr als 16 000 Arbeitsposten). Außerdem haben Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstellen gemeinsam untersucht, ob die Arbeitspostennachweise so zeitgerecht aufgestellt und in Kraft gesetzt werden, wie es im Rahmen einer wirtschaftlichen Haushaltsführung gefordert werden muß.

Bemessung der Unterhaltung von Fernsprechvermittlungsstellen

223. Für den Bemessungsbereich Unterhaltung von Fernsprechvermittlungsstellen hat der Bundesminister am 1. April 1975 neue Bemessungswerte in Kraft gesetzt. Sie sind im wesentlichen durch ein analytisches Schätzverfahren ermittelt worden, weil damals Zeitmessungen im notwendigen Umfang nicht möglich waren.

Die Bemessungswerte stützen sich ausschließlich auf Bestandsdaten. Wie der Bundesrechnungshof schon früher für die Fernsprechentstörung berichtet hat, muß diese Verfahrensweise zu einem falschen Ergebnis führen, weil Bestands- und Arbeitsmengen nicht in einem konstanten Verhältnis zueinander stehen. So sind die Arbeitsmengen für Störungsbeseitigung, für technisches Überprüfen und teilweise auch für sonstige Betriebsarbeiten in erheblichem Maße abhängig vom Alter, von der Beschaltung und von der Verkehrsbelastung der Vermittlungsstellen.

Das Verfahren ist außerdem zu kompliziert, erfordert einen zu hohen Arbeitsaufwand für das Ermitteln des Personalbedarfs und erschwert das kurzfristige Anpassen an ein sich änderndes Arbeitsangebot.

Die Mängel sind dem Bundesminister bekannt. Er hat auch Abhilfe vorgesehen, mit der Einleitung entsprechender Maßnahmen aber gezögert.

Der Bundesrechnungshof hat seit Mai 1976 Erhebungen in Orts- und Fernvermittlungsstellen von sieben Fernmeldeämtern unterschiedlicher Struktur durchgeführt und festgestellt, daß es möglich ist, für die Betriebskräfte in den Fernsprechvermittlungsstellen Bemessungswerte auf der Grundlage von Zeitaufnahmen mit mathematisch-statistischer Absicherung zu erstellen.

Zur Kontrolle der derzeit gültigen Bemessungswerte für die am häufigsten vorkommenden technischen Einrichtungen als Bezugseinheiten ist unter Berücksichtigung der jeweiligen Störungs- und Prüfungshäufigkeit, des Anteils für sonstige Betriebsarbeiten und der Verteilzeitzuschläge der Gesamtzeitbedarf je Einrichtung ermittelt worden. Dabei ergab sich, daß der tatsächliche Personalbedarf in dem untersuchten Bereich durchschnittlich um mehr als 40 v. H. geringer sein dürfte als bisher vorgesehen.

Das bestätigt, wie dringlich es ist, neue Bemessungswerte zu erarbeiten. Dabei sollten

- die Zahl der verschiedenen Bezugseinheiten deutlich verringert,
- zusätzlich Bewegungsdaten als Maß für den Personalbedarf eingeführt,
- die derzeit durchweg zu großzügigen Bemessungswerte durch neue ersetzt und
- diese auf dem Wege über Zeitmeßverfahren ermittelt werden.

Insgesamt sind derzeit für Betriebskräfte in Fernsprechvermittlungsstellen mehr als 10 000 Arbeitsposten ausgewiesen, und es kommen ständig weitere hinzu, weil die Zahl der Bezugseinheiten entsprechend der Vermehrung der technischen Einrichtungen beträchtlich zunimmt. Die Korrektur der Bemessungswerte muß daher zum Wegfall von mehreren Tausend Arbeitsposten führen, endgültig

allerdings erst, wenn die umfangreiche und zeitraubende Überarbeitung abgeschlossen ist.

Der Bundesrechnungshof hält deshalb Übergangsmaßnahmen für unerläßlich, und zwar aus wirtschaftlichen Überlegungen und auch deswegen, weil sich die mit dem Zurückziehen einer so großen Zahl von Arbeitsposten verbundenen sozialen Probleme nicht schlagartig lösen lassen. Ein stufenweiser Übergang mit teilweiser Kompensation durch den Personalmehrbedarf infolge Zunahme der technischen Einrichtungen ist vorteilhafter.

Der Bundesminister meint, die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes seien mit einer großen Unsicherheit behaftet und ließen eine zuverlässige Aussage über den Vertrauensbereich der Ergebnisse nicht zu. Aber auch er geht davon aus, daß diese von der Tendenz her zutreffen. Deshalb will er noch in diesem Jahre Maßnahmen zur Ermittlung genauerer Bemessungswerte einleiten. Darüber hinaus hat er das Fernmeldetechnische Zentralamt beauftragt, eine Übergangsregelung vorzubereiten.

Der Bundesrechnungshof kann schon von seiner Personalausstattung her bei einem derart komplexen Prüfungsstoff nur die Tendenz und ungefähre Größe der Abweichungen fehlerhafter Bemessungen angeben. Auch ein weit größerer Prüfungsaufwand könnte der Deutschen Bundespost nicht die eigenen noch umfassenderen Untersuchungen abnehmen. Zum Anstoß notwendiger Maßnahmen des Bundesministers oder um ihrer Dringlichkeit Nachdruck zu verleihen, reicht die Genauigkeit der Prüfungsergebnisse jedenfalls aus. Dies hat sich — wie oftmals in der Vergangenheit — auch im vorliegenden Fall bestätigt.

Bemessung im Niederfrequenz- und Trägerfrequenz-Übertragungsbetrieb

224. Für den Bemessungsbereich Niederfrequenz- und Trägerfrequenz-Übertragungsbetrieb hat der Bundesminister im Jahre 1975 ebenfalls neue Bemessungswerte eingeführt. Abgesehen davon, daß auch sie überwiegend auf Bestandsdaten beruhen, sind die technologischen Verbesserungen moderner Bauweisen von Trägerfrequenz-Verstärkereinrichtungen nicht ausreichend berücksichtigt. Für die modernste Bauweise fehlen eigene Bemessungswerte sogar völlig, obwohl der Arbeitsaufwand für alle Betriebskräftegruppen bei neuerer Bauweise deutlich geringer ist.

Der Bundesrechnungshof hat bei fünf Fernmeldeämtern unterschiedlicher Struktur insbesondere die Bemessungswerte für Betriebskräfte in Verstärkerstellen mittels Zeitaufnahmen überprüft. Hierbei wurde festgestellt, daß der tatsächliche Personalbedarf allgemein um mehr als 40 v. H. unter den bisher geltenden Werten lag.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, die Bemessungswerte auch in diesem Bereich umgehend zu überarbeiten, den Personalbedarf möglichst bald dem tatsächlichen Arbeitsanfall anzupassen und auch im vorliegenden Fall Übergangsmaßnahmen einzuleiten.

Der Bundesminister hat eine möglichst schnelle Anpassung der Bemessungsvorschrift zugesagt und will deren Überarbeitung noch in diesem Jahr veranlassen.

Bemessung im Funkstörungsmeßdienst

225. Für den Bemessungsbereich Funkstörungsmeßstelle wollte der Bundesminister ursprünglich Ende 1974 über neue Bemessungswerte entscheiden. Bisher ist das jedoch noch nicht geschehen. Daher wird dieser Bereich überwiegend behelfsmäßig nach Beobachtung bemessen.

Der Bundesrechnungshof hat bei vier Fernmeldeämtern unterschiedlicher Struktur den Zeitbedarf für die von den Außendienstkräften durchzuführenden Arbeiten ermittelt. Der dabei festgestellte Arbeitspostenbedarf lag bei allen untersuchten Funkstörungsmeßstellen um jeweils mehr als 50 v. H. unter den in den Arbeitspostennachweisen angesetzten Werten (ohne Wegezeitenanteil).

Der Bundesminister hat bestätigt, daß der derzeit ausgewiesene Personalbedarf überhöht ist. Ende März 1978 hat er mitgeteilt, die neue Bemessungsvorschrift sei ihm in diesen Tagen im Entwurf vorgelegt worden; sie werde nunmehr nach Abstimmung in seinem Hause eingeführt. Nach den Ergebnissen von Voruntersuchungen rechne er damit, daß sich allgemein ein Rückgang an Arbeitskräften um etwa 35 v. H. ergeben werde.

Aufstellen und Inkraftsetzen von Arbeitspostennachweisen

226. Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstellen haben bei Untersuchungen in 46 Fernmeldeämtern festgestellt, daß die Arbeitspostennachweise, die seit dem 1. April 1975 in 14 Bemessungsbereichen auf der Grundlage neuer Anhänge zur Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern aufzustellen waren, nur sehr schleppend in Kraft gesetzt worden sind.

Die zuständigen Fachdienststellen haben bis zur Weitergabe der Arbeitspostennachweise an die Direktionen Bearbeitungszeiten bis zu acht Monate, die Personalstellen für das Aufstellen und Weitergeben der Sozialpläne bis zu zwölf Monate gebraucht. Die Direktionen haben zur Prüfung und Genehmigung der Ergebnisse eine durchschnittliche Bearbeitungszeit von acht Monaten benötigt, in Einzelfällen sogar bis zu 19 Monate. Weitere Verzögerungen wurden bei der Realisierung der Ergebnisse der genehmigten Neubemessung festgestellt. Ein großer Teil der Neubemessung wurde erst Anfang des Jahres 1977 verwirklicht. Bei mehreren Fernmeldeämtern stand die vollständige Realisierung mehr als zwei Jahre nach Einführung der neuen Bemessungswerte noch aus. Insgesamt waren von dem nicht realisierten Minderbedarf, der an den Stichtagen der jeweiligen Erhebungen angetroffen worden war, zum Zeitpunkt der Stellungnahmen der Direktionen noch mehr als 300 Arbeitsposten übrig geblieben.

Die Direktionen haben die Verzögerungen teils mit personellen Unzulänglichkeiten (Krankheit, fehlen-

de Fachkräfte)) und teils mit den Schwierigkeiten bei der erstmaligen Anwendung der Bemessungsrichtlinien begründet. Sie haben aber auch auf die Probleme hingewiesen, die bei der Verwirklichung der Neubemessung zwischen der Verwaltung und den Personalvertretungen auftreten. Die Personalvertretungen seien der Auffassung, daß der vollständige Sozialplan erst nach Abschluß in allen neu zu bemessenden Bereichen aufzustellen sei. Es müsse daher vor Durchführung irgendwelcher personeller Maßnahmen ersichtlich sein, wann, wie und wo alle bei den einzelnen Bereichen überzähligen Kräfte untergebracht werden können. Daher hätten die Personalvertretungen den Sozialplänen im allgemeinen erst zugestimmt, wenn auch für die letzte überzählige Kraft eine zumutbare anderweitige Unterbringung gewährleistet gewesen sei (Gesamtsozialplan vor Teilsozialplänen).

Diese Auffassung hält der Bundesrechnungshof für unzutreffend, weil sonst Personalbedarfsverminderungen generell nicht realisiert werden könnten, solange nicht sämtliche Tätigkeiten eines Amtes neu bemessen wären. Im übrigen ist aus den tarifvertraglichen Rationaliserungsschutz-Bestimmungen (§ 1 TV Nr. 306/307) und den entsprechenden Vorschriften für die Beamten klar ersichtlich, daß bereits die einzelne Rationalisierungsmaßnahme zu einem Sozialplanverfahren führen soll (s. insbesondere Protokollnotiz zu § 1 TV Nr. 306/307).

Sicher sind manche der mit dem Zurückziehen von Arbeitsposten verbundenen Personalprobleme schwierig zu lösen. Daß Ergebnisse der neuen Personalbemessung aber mehr als zwei Jahre nach der Freigabe der Bemessungswerte noch nicht realisiert waren, gibt zu ernsten Bedenken Anlaß. Auf diese Weise wird der Zweck verfehlt, den Personalbedarf kurzfristig dem Arbeitsanfall anzupassen.

Der Bundesminister hat noch nicht Stellung genommen.

Jugendwohnheime

227. Die Deutsche Bundespost betreibt (Stand 30. September 1976) 45 Jugendwohnheime. In ihnen sollen junge Mitarbeiter, die nicht am Wohnsitz der Eltern ausgebildet oder beschäftigt werden können, „eine Heimstätte finden und in ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit und zur Befähigung, Mitverantwortung in der Gesellschaft zu tragen, gefördert werden".

Außerdem nimmt der Bundesminister Jugendwohnheime anderer Träger ganz oder teilweise in Anspruch, wenn solche an geeigneten Standorten angeboten werden und dort keine posteigenen Heime vorhanden sind.

Insgesamt stehen in den von der Deutschen Bundespost betriebenen Heimen 4 457 Wohnplätze zur Verfügung, von denen am Stichtag (30. September 1976) 3 214 belegt waren. Allerdings waren nur 741 Bewohner (rd. 23 v. H.) Jugendliche bis zu 18 Jahren; 1 721 waren 18 bis 21 Jahre alt. Die übrigen 752 Bewohner waren älter als 21 Jahre, 247 sogar älter als 25 Jahre.

Die Voraussetzungen, unter denen die Jugendwohnheime eingerichtet und unterhalten werden und wie sie zu führen sind, hat der Bundesminister in „Richtlinien für die Einrichtung, die Ausstattung und den Betrieb von Jugendwohnheimen der Deutschen Bundespost (Jugendwohnheimrichtlinien — RichtlJwh)" vom 16. Mai 1977 geregelt. In einer ergänzenden Verfügung an die Oberpostdirektionen hat er den Personalbedarf für die Heimleitungskräfte mit 200 Stunden je Heim und Woche festgelegt sowie geringe Zuschläge für den Fall vorgesehen, daß ein Heim von mehr als 40 Mitarbeitern bewohnt wird.

228. Die geringe Belegung der vorgehaltenen 4 457 Plätze mit nur 741 Jugendlichen (unter 18 Jahren) läßt die Notwendigkeit von posteigenen Jugendwohnheimen jedenfalls im bisherigen Umfang als nicht gerechtfertigt erscheinen. Dies gilt um so mehr, als einzelne Oberpostdirektionen sehr gute Erfahrungen mit der Betreuung ihrer jugendlichen Mitarbeiter in Heimen fremder Träger gemacht haben; dabei hat eine überschlägliche Kostengegenüberstellung ergeben, daß die Bereitstellung von Wohnplätzen bei fremden Trägern um bis zu 50 v. H. kostengünstiger ist als in den Jugendwohnheimen der Deutschen Bundespost.

Der Bundesminister hat im August 1977 mitgeteilt, er bemühe sich, die Zahl der von ihm betriebenen Jugendwohnheime auf das unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Er wird darauf hinzuwirken haben, daß die Direktionen verstärkt Wohnplätze in Heimen postfremder Träger anmieten.

229. Der vom Bundesminister angeordnete Personaleinsatz verursacht allein für die Heimleitung einen Bedarf von mindestens fünf Kräften für jedes Jugendwohnheim. Dem entsprechen bei 45 Heimen Kosten von insgesamt rd. 11 Millionen DM jährlich oder nahezu 4 500 DM je Heimbewohner unter 21 Jahren.

Der Bundesminister hält die Personalausstattung für erforderlich, da die Heimleiter zu allen Zeiten, in denen Jugendliche im Heim anwesend sind, die sonst den Eltern obliegende Aufsichtspflicht wahrnehmen müssen; außerdem gehöre es zu ihren Aufgaben, den Jugendlichen jederzeit raten und helfen zu können. Dies führe zwangsläufig zu einer „Rund-um-die-Uhr-Besetzung" und zu einer „Mehrfachbesetzung" in Zeiten, in denen ein Großteil der Bewohner im Heim anwesend ist.

Der Bundesrechnungshof hält den vom Bundesminister für die Tätigkeit der Jugendwohnheimleiter vorgegebenen Mindestzeitansatz für überhöht. Er berücksichtigt nicht, daß

— die Voraussetzungen für einen Dienst „rund-um-die-Uhr" nicht gegeben sind, wenn dem Heimleiter oder einem Mitarbeiter eine Dienstwohnung im Heimbereich zugewiesen ist,

— Jugendwohnheime für Auszubildende während der Ferien geschlossen bleiben können und

— bei Jugendwohnheimen, deren Bewohner die Wochenenden im Elternhaus verbringen, eine

Besetzung der Heimleitung in dieser Zeit nicht erforderlich ist.

Im übrigen ist der Grundansatz von fünf Heimleitungskräften je Jugendwohnheim auch gegenüber landesrechtlichen Bestimmungen im Rahmen des Jugendwohlfahrtsgesetzes weit überhöht. So sind für Jugendwohnheime in Hessen als Mindestpersonalbedarf

— bei 20—30 Jugendlichen ein Heimleiter und ein Mitarbeiter,
— bei 30—45 Jugendlichen ein Heimleiter und zwei Mitarbeiter und
— bei 45 Jugendlichen und mehr ein Heimleiter und drei Mitarbeiter

vorgesehen. In Niedersachsen soll neben einer ausgebildeten und erfahrenen pädagogischen oder sozialpädagogischen Fachkraft in Heimen mit mindestens 50 Plätzen zur Unterstützung des Leiters wenigstens eine weitere Fachkraft vorhanden sein. Auch in den Jugendwohnheimen der Deutschen Bundesbahn, die durchweg unter fremder Trägerschaft stehen (z. B. Jugendsozialwerk e. V.), liegt der für die Betreuung der Auszubildenden vorgesehene Personalbedarf z. T. beträchtlich unter den Ansätzen der Deutschen Bundespost.

Der Bundesminister wird zu prüfen haben, inwieweit der Personaleinsatz gekürzt werden kann und ob es sich empfiehlt, dem Vorgehen der Deutschen Bundesbahn folgend, die Jugendwohnheime, soweit sie sich künftig noch rechtfertigen lassen, fremden Trägern zu übertragen.

Leistungen der Deutschen Bundespost für die Bundespostbetriebskrankenkasse (BPBetrKK)

230. Der Bundesrechnungshof hat bei einer Prüfung der BPBetrKK, Stuttgart, in den Jahren 1975 und 1976 festgestellt, daß diese von der Bundespost in größerem Umfang Leistungen auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung unentgeltlich erhält. Im einzelnen liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Bundesverband der Betriebskrankenkassen, der sich aus 9 Landesverbänden und den Betriebskrankenkassen der Bundesbahn, der Bundespost sowie des Bundesverkehrsministeriums zusammensetzt, baut ein Informationssystem der Betriebskrankenkassen mit Hilfe von Datenverarbeitungsanlagen auf. Das System erfaßt die Teilbereiche Leistungsstatistik, Mitgliederbestandsführung, Buch- und Rechnungsführung, Beitragswesen, Leistungs- und Ersatzleistungswesen sowie eine Datenbank. Die einzelnen Betriebskrankenkassen können das Informationssystem über Datenfernleitungen zu Gebietsrechenzentren nutzen, die teilweise von den Landesverbänden betrieben werden. Der Bundesverband der Betriebskrankenkassen begann im Jahre 1973 mit dem Bau des Rechenzentrums Essen und entwickelte zunächst die Programme zur Leistungsstatistik, zur Buch- und Rechnungsführung sowie zur Mitgliederbestandsführung. Die beiden ersten Programme werden zur Zeit von etwa 500 Betriebskrankenkassen gegen besondere Entgelte genutzt. Für das Programm der Mitgliederbestandsführung haben rund 700 Betriebskrankenkassen eine Nutzung zugesagt. Die Grundkosten für Planung, Errichtung, Herstellung und Miete der Rechenzentren, der Maschinen sowie für die bisher geschaffenen Programme haben die Mitglieder des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen durch Umlagen finanziert. Die BPBetrKK zahlte als ihren Anteil daran in den Jahren 1973 bis 1976 rd. 1,4 Millionen DM und allein im Jahre 1977 rd. 1 Million DM. Weitere erhebliche Umlagen sind auch in den folgenden Jahren zu entrichten.

Die BPBetrKK nutzt bisher keines der vom Verband angebotenen Programme. Sie begann vielmehr ein eigenes Informationssystem in Zusammenarbeit mit dem Posttechnischen Zentralamt in Darmstadt zu entwickeln. Dort erstellte man zunächst ein Programm zur Mitgliederbestandsführung. Das Programm zur Buch- und Rechnungsführung ist in Arbeit, das Programm für Leistungs- und Ersatzleistungswesen wird geplant. Die Kosten belaufen sich bisher auf rd. 4 Millionen DM und werden von der Deutschen Bundespost getragen.

Die BPBertrKK hat den Aufbau eines eigenen Informationssystems damit begründet, daß ihr dadurch keine eigenen Kosten entstünden, die Entwicklung sowie Programmierung des Informationssystems auch im Interesse der Deutschen Bundespost mit posteigenem Personal durchgeführt werden müsse und bei einer Beteiligung an dem System des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen ihre Selbständigkeit eingeschränkt werden würde.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat ergänzend vorgetragen:

Die BPBetrKK werde aufgrund gesetzlicher Vorschriften gezwungen, elektronische Datenverarbeitungsanlagen und -systeme zu verwenden (IV § 79 Sozialgesetzbuch, Datenerfassungsverordnung, Datenübermittlungsverordnung). Die daraus erwachsenden Kosten müsse die Deutsche Bundespost als Arbeitgeberin nach § 16 der Satzung der BPBetrKK übernehmen. Da die Deutsche Bundespost seit langem ausreichende Rechenanlagen mit erfahrenem Personal besitze und eine vorläufige Berechnung ein posteigenes Datenverarbeitungssystem als kostengünstiger erwiesen hätte, habe sie im Jahre 1974 begonnen, für die BPBetrKK ein eigenes System zu entwickeln. Die Umlage der BPBetrKK an den Bundesverband der Betriebskrankenkassen zum gleichzeitigen Aufbau eines ähnlichen Systems halte er für nicht rechtens und er habe dem Ansatz dieser Mittel im Haushaltsplan der BPBetrKK in 1977 nur unter Vorbehalt zugestimmt und die Aufnahme in den Haushaltsplan 1978 verhindert.

Der Bundesrechnungshof hält diese Gründe weder rechtlich noch wirtschaftlich für überzeugend. Den Trägern der Sozialversicherung ist es freigestellt, ob sie sich zur vorgeschriebenen Datenerfassung und -aufbereitung eigener Anlagen und Programme bedienen oder ob sie Anlagen und Systeme anderer Betreiber nutzen.

Die Entwicklung eines eigenen Informationssystems neben dem des Bundesverbandes der Be-

triebskrankenkassen ist unwirtschaftlich, weil dies einen doppelten Aufwand erfordert. Der Bundesverband der Betriebskrankenkassen plante seit dem Jahre 1971 die Errichtung von Rechenzentren und die Schaffung eines Informationssystems. Er sicherte das Vorhaben durch eine Ergänzung seiner Satzung rechtlich ab. Den Betriebskrankenkassen sollte die Möglichkeit geboten werden, sich die Vorteile der automatisierten Datenverarbeitung kostengünstig zunutze zu machen. Dabei ist die Nutzung um so wirtschaftlicher, je mehr Betriebskrankenkassen dem Verfahren beitreten. Die entsprechenden Beschlüsse der Selbstverwaltungsorgane des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen wurden auch von den Vertretern der BPBetrKK getragen und bis zum Jahre 1974 befürwortet. Diese Einstellung änderte sich erst, als die Deutsche Bundespost der BPBetrKK vorschlug, ein eigenes System auf Kosten der Post zu schaffen, während die Umlage zur Finanzierung des Informationssystems des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen aus dem Beitragsaufkommen geleistet werden mußte.

Die Auffassung der Deutschen Bundespost, sie sei als Arbeitgeberin nach § 16 Abs. 2 der Satzung der BPBetrKK verpflichtet, den Aufwand der BPBetrKK für Datenverarbeitung und für die Entwicklung von Datenverarbeitungssystemen zu tragen, begegnet Bedenken. Zwar übernimmt die Deutsche Bundespost nach dieser Vorschrift — über ihre Verpflichtung nach § 362 Abs. 2 RVO hinaus — den notwendigen Sachaufwand für die laufende Geschäftsführung der BPBetrKK, soweit er sich im Rahmen der für die Deutsche Bundespost geltenden Richtlinien hält. Der Aufbau eines Datenverarbeitungssystems durch die Deutsche Bundespost kann aber nicht als notwendiger Sachaufwand anerkannt werden, nachdem der BPBetrKK ein ihrem Bedarf entsprechendes System vom Bundesverband der Betriebskrankenkassen zur Verfügung gestellt wird, das die BPBetrKK ohnehin mitfinanzieren muß.

Entgegen der Auffassung des Bundesministers ist nämlich nicht zu erwarten, daß die BPBetrKK von den zusätzlichen Umlagen an den Bundesverband der Betriebskrankenkassen befreit wird. Die Umlagen sind nach § 3 Abs. 4 und § 20 Abs. 1 Satz 2 der Satzung des Bundesverbandes in Verbindung mit jährlichen Beschlüssen der Vertreterversammlung auch von solchen Verbandsmitgliedern aufzubringen, die die einzelnen Programme nicht nutzen. Diese Rechtsauffassung vertritt gleichfalls das Bundesversicherungsamt als Aufsichtsbehörde. Der weitere Aufbau des Informationssystems des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen wird die BPBetrKK auch künftig finanziell belasten.

Schließlich ist nicht erkennbar, daß die Selbständigkeit der BPBetrKK wesentlich beeinträchtigt werden würde, wenn diese die — von ihr mitbezahlten — Entwicklungs- und Programmierleistungen des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen in Anspruch nähme. Die der Größe nach vergleichbare Betriebskrankenkasse der Bundesbahn hegt jedenfalls derartige Bedenken nicht. Sie wird sich zum 1. April 1979 dem Informationssystem des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen anschließen. Der Bundesverband wird bis dahin Programmteile den besonderen Bedürfnissen dieser Betriebskrankenkasse anpassen. Desgleichen beabsichtigt die Betriebskrankenkasse des Bundesverkehrsministeriums, das Informationssystem des Bundesverbandes zu nutzen.

Um eine weitere unwirtschaftliche Doppelentwicklung zu vermeiden, sollte der Bundesminister darauf hinwirken, das bereits fertige Programm des Bundesverbandes der Betriebskrankenkassen zur Buch- und Rechnungsführung zu übernehmen, auf die geplante eigene Entwicklung eines umfangreichen und kostspieligen Programms des Leistungs- und Ersatzleistungswesens zu verzichten und die BPBetrKK zur Mitarbeit am entsprechenden Verbandsprogramm sowie an der Errichtung der vorgesehenen Datenbank zu veranlassen.

Frankfurt am Main, den 18. Juli 1978

Bundesrechnungshof

Wittrock